Deutscher Bundestag
7. Wahlperiode

Drucksache 7/5849

26. 10. 76

Sachgebiet 63

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung (einschließlich der Bundesvermögensrechnung) für das Haushaltsjahr 1974

Inhaltsverzeichnis

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn 1
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 821, Goethestraße 56, 5300 Bonn-Bad Godesberg 1, Telefon (0 22 21) 36 35 51

Gemäß § 97 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 25. Oktober 1976 — I 1 — 20 81 02 (74).

Einleitung

Gegenstand der Bemerkungen

1. Der Bundesrechnungshof hat das Ergebnis seiner Prüfungen in Bemerkungen zur Haushalts- und Vermögensrechnung des Bundes für das Haushaltsjahr 1974 zusammengefaßt (Artikel 114 Abs. 2 Satz 2 GG, § 97 BHO). Die Bemerkungen beziehen sich, soweit geboten, auch auf die Sondervermögen des Bundes und auf juristische Personen des öffentlichen und privaten Rechts. In die Bemerkungen sind auch Feststellungen aufgenommen worden über spätere und frühere Haushaltsjahre (§ 97 Abs. 3 BHO).

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diese Bemerkungen beschlossen.

Stand des Entlastungsverfahrens

2. Der Deutsche Bundestag hat der Bundesregierung für die Haushaltsjahre 1971 und 1972 Entlastung erteilt (Stenogr. Bericht über die 253. Sitzung des Deutschen Bundestages am 24. Juni 1976, S. 18090).

Der Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat mit den Beratungen der Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1973 begonnen. Er wird sich auch noch mit den über- und außerplanmäßigen Ausgaben zu Lasten des Haushaltsjahres 1973 befassen, über die der Bundesrechnungshof bereits in seinen Bemerkungen zum Haushaltsjahr 1972 berichtet hat (Drucksache 7/2709 S. 16 a ff.).

Prüfungsumfang

3. Der Bundesrechnungshof hat wiederum von der ihm eingeräumten Befugnis Gebrauch machen müssen, die Prüfung zu beschränken und Rechnungen ungeprüft zu lassen. Er hat für seine Prüfungstätigkeit Schwerpunkte gesetzt und seine Prüfungen auf Stichproben beschränkt. Längerfristige Erhebungen und die Planung der Prüfungen über den Zeitraum eines Jahres hinaus führen auch dazu, daß die Einzelpläne — gemessen an ihrem Finanzvolumen — in unterschiedlichem Umfang in den Bemerkungen angesprochen werden.

Zeitplanung

4. Der Bundesrechnungshof ist weiterhin bemüht, zeitnah zu berichten. Sein Ziel ist, die Bemerkungen so rechtzeitig vorzulegen, daß Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes für die Beratung des Haushalts verwerten können, der der Veröffentlichung der Bemerkungen folgt. Durch die Vorlage der Bemerkungen im Herbst konnte dem bisher nicht ausreichend entsprochen werden. Der Bundesrechnungshof strebt daher an, seine Bemerkungen künftig im Frühjahr vorzulegen. Die Umstellung der Zeitplanung wird allerdings wesentlich davon abhängen, daß die obersten Bundesbehörden die Prüfungsmitteilungen und Bemerkungsentwürfe des Bundesrechnungshofes fristgerecht beantworten.

Allgemeine Feststellungen und Prüfungsergebnisse

Ergebnis der Geldrechnung

5.

	Einnahmen	Ausgaben
	in Millionen DM	
a) Nach der Haushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1974 betragen die Isteinnahmen und die Istausgaben	136 433	136 433
b) Am Schluß des Haushaltsjahres verbleiben als Haushaltsreste, die auf das Haushaltsjahr 1975 zu übertragen, jedoch dem Haushaltsjahr 1974 zuzurechnen sind	74	4 125
c) Das Rechnungs-Ist (Summe a + b) beträgt	136 507	140 558
d) Nach dem Bundeshaushaltsplan für das Haushaltsjahr 1974 beträgt das Haushaltssoll	136 392	136 392
e) Aus dem Haushaltsjahr 1973 wurden als Haushaltsreste übernommen	128	4 201
f) Das Rechnungs-Soll (Summe d + e) beträgt	136 520	140 593
g) Der Unterschied zwischen dem Rechnungs-Soll (f) und dem Rechnungs-Ist (c) beträgt	13	35
h) Somit ergibt sich als rechnungsmäßiges Ergebnis des Haushaltsjahres ein Überschuß von	22	

Der Bestand an Haushaltsresten, der in das Haushaltsjahr 1975 übernommen wurde, ist um diesen Betrag niedriger als der in das Haushaltsjahr 1974 übernommene Bestand.

Ungedeckte Fehlbeträge

	Millionen DM
6. Nach Nr. 4 der Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung 1973 (Drucksache 7/4306 S. 3) betrugen die ungedeckten Fehlbeträge am Jahresende	4 072
In der Bundeshaushaltrechnung 1974 ist als Überschuß nachgewiesen (rechnungsmäßiges Jahresergebnis — s. Nr. 5 h)	– 22
Am Ende des Haushaltsjahres 1974 waren somit insgesamt ungedeckt (rechnungsmäßiges Gesamtergebnis)	4 050

Ausgabereste

7. Die am Schluß des Haushaltsjahres 1974 verbliebenen Ausgabereste von 4 125 Millionen DM (Nr. 5 b) betragen rd. 3,02 v. H. der Ist-Ausgaben von 136 433 Millionen DM (im Vorjahr 3,3 v. H.).

Über- und außerplanmäßige Ausgaben

8. Die über- und außerplanmäßigen Ausgaben für das Haushaltsjahr 1974 sind in der Anlage 1 zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1974 (Seiten 2229 bis 2305) aufgeführt. Sie betragen rd. 1 462 Millionen DM, das sind rd. 1,07 v. H. (1973 rd. 3,8 v. H.) der Haushaltssumme und rd. 3 087 Millionen DM weniger als im Haushaltsjahr 1973.

Vermögensrechnung

9. Bei seiner Prüfung hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß auf Veranlassung des Präsidenten des Bundesausgleichsamts zu Unrecht ein Betrag von 400 000 DM als Treuhandvermögen (Vermögensgruppe 50) ausgewiesen worden ist (s. auch Nr. 28). Im übrigen hat die Prüfung der Vermögensrechnung keine Ergebnisse gebracht, die für die Entlastung der Bundesregierung von Bedeutung sein könnten.

Der Bundesrechnungshof sieht daher — wie schon in den Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1973 — bis zum Abschluß der Erörterungen mit dem Bundesminister der Finanzen von einer zahlenmäßigen Darstellung des Ergebnisses der Vermögensrechnung ab (s. Nr. 7 der Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1973).

Mitteilung nach § 97 Abs. 2 Nr. 1 BHO

10. Die Oberrechnungen, Zentralrechnungen und Hauptrechnungen sind durch die zuständigen Vorprüfungsstellen vorgeprüft und durch den Bundesrechnungshof abschließend geprüft worden. Der Bundesrechnungshof hat für das Haushaltsjahr 1974 keine Abweichungen zwischen den Beträgen festgestellt, die in der Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes und den Büchern aufgeführt sind. Das gilt entsprechend für die Hauptrechnung der Zentralkasse beim Bundesausgleichsamt über die Einnahmen und Ausgaben des Ausgleichsfonds und für die Jahresrechnungen über die Einnahmen und Ausgaben des ERP-Sondervermögens sowie der Sondervermögen „Rückstellungsfonds zur Sicherung der Altölbeseitigung" und „Ufi-Abwicklungserlös". Die geprüften Einnahmen und Ausgaben sind — von unbedeutenden Einzelfällen abgesehen — ordnungsmäßig belegt.

Druck- und Darstellungsfehler

11. Der Bundesrechnungshof hat keine Druck- und Darstellungsfehler in der Haushaltsrechnung und Vermögensrechnung des Bundes festgestellt, die das Rechnungsergebnis beeinflussen.

Besondere Prüfungsergebnisse

Deutscher Bundestag

(Einzelplan 02)

Deutscher Bundestag

(Kapitel 02 01)

Öffentlichkeitsarbeit des Deutschen Bundestages
(Titel 531 01)

Haushaltsjahre 1973 und 1974

12. Das Pressezentrum des Deutschen Bundestages hat im Haushaltsjahr 1973 ausgabewirksame Aufträge erteilt, die die bewilligten Haushaltsmittel in Höhe von 3,2 Millionen DM um 860 847,84 DM, also um mehr als 25 v. H., überschritten. Die in Auftrag gegebenen Lieferungen und Leistungen wurden von den Auftragnehmern im Haushaltsjahr 1973 erbracht und berechnet.

Weil die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel nicht ausreichten, wurden im Haushaltsjahr 1973 fällig gewesene Rechnungen aus der Zeit vom 5. Mai bis 19. Dezember 1973 erst im nächsten Jahr zu Lasten der Haushaltsmittel 1974 bezahlt.

Infolge dieser Vorbelastung reichten die für das Haushaltsjahr 1974 verbleibenden Mittel nicht aus, um die beabsichtigten Vorhaben durchzuführen. Deshalb wurde das in 1973 praktizierte Verfahren im Haushaltsjahr 1974 erneut angewendet, indem über den Haushaltsansatz für 1974 von 5 934 000 DM hinaus weitere ausgabewirksame Aufträge in Höhe von insgesamt 868 789,14 DM erteilt wurden. Auch hier wurden die bereits 1974 fälligen Rechnungen aus der Zeit vom 27. Oktober bis 23. Dezember 1974 erst im nächsten Jahr zu Lasten der Haushaltsmittel 1975 bezahlt.

Dieses Verfahren verstößt gegen § 34 Abs. 2 BHO.

Die Bundestagsverwaltung hat die Überschreitung der Haushaltsmittel 1973 im wesentlichen damit begründet, daß die vorgezogene Wahl zum 7. Deutschen Bundestag am 19. November 1972 politische Veränderungen bewirkt habe, die Um- bzw. Neudrucke von Publikationen des Pressezentrums für mehr als 1,3 Millionen DM notwendig gemacht hätten, für die Mittel nicht eingeplant gewesen seien. Im übrigen seien die Firmen vor Auftragsvergabe über die Zahlungsverschiebung unterrichtet worden und hätten sich einverstanden erklärt.

Die Vorbelastung aus dem Jahre 1973 habe im Haushaltsjahr 1974 nicht aufgefangen werden können, vor allem weil für die Herausgabe des neuen Katalogs im Rahmen der Ausstellung „Fragen an die Deutsche Geschichte" ein Betrag von 575 800 DM aufzuwenden gewesen sei.

Diese Einlassung kann das Verhalten der Bundestagsverwaltung nicht rechtfertigen.

Wenn die Überschreitungen der Haushaltsmittel unvorhergesehen und unabweisbar waren, so hätte die Bundestagsverwaltung — nach Ausschöpfung anderer Deckungsmöglichkeiten — die Einwilligung des Bundesministers der Finanzen zur Leistung einer überplanmäßigen Ausgabe gemäß § 37 Abs. 1 BHO einholen können.

Sofern die einzelnen Firmen über die verzögerliche Bezahlung unterrichtet worden sein sollten, worüber im übrigen in den Rechnungsunterlagen kein Hinweis zu finden war, fehlte es, weil es sich insoweit um das Eingehen einer Verpflichtung mit Auszahlung im folgenden Haushaltsjahr handelte, an der erforderlichen Verpflichtungsermächtigung (§ 38 Abs. 1 BHO).

Die Erteilung von Aufträgen über die Titelansätze der Haushaltsjahre 1973 und 1974 hinaus ist auch — wie die Bundestagsverwaltung zugibt — auf die mangelhafte Führung der Haushaltsüberwachungsliste zurückzuführen, die wegen ihrer Unvollständigkeit keinen Überblick über den Umfang der eingegangenen Verpflichtungen gab.

Die Bundestagsverwaltung wird in Zukunft dafür zu sorgen haben, daß sie jederzeit einen Überblick über die bereits erteilten Aufträge und die noch verfügbaren Mittel hat. Sie wird ferner alle Anstrengungen zu unternehmen haben, um künftig Überschreitungen der vom Deutschen Bundestag genehmigten Haushaltsmittel zu vermeiden, und, falls unvorhergesehene und unabweisbare Gründe für eine Überschreitung vorliegen, den Bundesminister der Finanzen um Einwilligung zu einer überplanmäßigen Ausgabe nach § 37 BHO zu bitten haben.

Auswärtiges Amt

(Einzelplan 05)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 05 02)

Pflege kultureller Beziehungen zum Ausland (ohne Baumaßnahmen)
(Titel 686 41)

Haushaltsjahr 1975 und früher

Übersetzungsprogramm

13. Das Auswärtige Amt stellt seit einer Reihe von Jahren dem Verein Inter Nationes e. V., Deutsche Arbeitsgemeinschaft zur Förderung zwischenstaatlicher Beziehungen in Bonn-Bad Godesberg, als Teil der alljährlichen Gesamtzuwendung für Projekte der kulturellen Auslandsarbeit Mittel für ein Programm zur Übersetzung und Verbreitung deutscher Literatur im Ausland zur Verfügung.

Der Verein läßt in ständiger Absprache mit dem Auswärtigen Amt dieses Übersetzungsprogramm von einem deutschen Verlag ausführen; dafür hat er dem Verlag allein im Haushaltsjahr 1973 rd. 1,3 Millionen DM und im Haushaltsjahr 1974 rd. 1,0 Millionen DM gezahlt.

Der Verlag läßt die einzelnen in das Programm aufgenommenen Bücher (z. B.: „Deutsche Erzähler", „Moderne deutsche Literatur") übersetzen, in der jeweiligen Fremdsprache herstellen und durch einen ausländischen Partnerverlag in dessen Sitzland regelmäßig in einer Teilauflage von 2 000 Stück auf den Markt bringen. Der andere Teil der Auflage — in der Regel ebenfalls 2 000 Stück — wird durch die deutschen Auslandsvertretungen und die Zweigstellen des Goethe-Instituts unentgeltlich an im Ausland ansässige Interessenten abgeben.

14. Die zwischen dem Verein und dem Verlag vereinbarten Preise beruhen auf einer als „Vorkalkulation" bezeichneten Aufstellung des Verlages. Die Hälfte der Endsumme der Vorkalkulation zahlt der Verein — mit Einwilligung des Auswärtigen Amtes — nach Vertragsabschluß dem Verlag im voraus. Ist der Auftrag ausgeführt, so wird entsprechend der Vorkalkulation abgerechnet und der Verlag erhält die zweite Hälfte der Endsumme, es sei denn, daß Änderungen in bestimmten Kalkulationsgrundlagen eingetreten sind (z. B. in der Seitenzahl).

Ende 1975 waren 97 noch nicht abgewickelte Projekte mit nahezu 1,8 Millionen DM angezahlt, und zwar

Jahr der Anzahlung	Anzahl der Projekte	Summe der dafür geleisteten Anzahlungen in TDM
1967	1	10,0
1971	4	44,9
1972	3	49,0
1973	40	621,7
1974	24	559,3
1975	25	480,7
	97	1 765,6

15. Der Bundesrechnungshof hat gegen die Vereinbarungen zwischen Verein und Verlag und ihre Durchführung aus mehreren Gesichtspunkten Bedenken erhoben. Sie richteten sich gegen die Vereinbarung von Festpreisen ohne überprüfbare Kalkulationsunterlagen, die mangelhafte Leistungsbeschreibung, das Fehlen von Lieferfristen, die branchenunüblich hohen Vorauszahlungen, für die vom Empfänger nicht einmal Sicherheiten verlangt worden sind, und schließlich gegen die sich zum Teil über Jahre hinschleppende Abwicklung angezahlter Aufträge.

Das Auswärtige Amt hat dem Bundesrechnungshof erwidert, bei Beginn des Übersetzungsprogramms (1966) hätte es über keine Erfahrungen auf diesem Gebiet verfügt. Der Verlag sei das einzige inländische Unternehmen mit den nötigen Erfahrungen und Geschäftsverbindungen zu ausländischen Partnerverlagen gewesen. Durch die Vereinbarung von Festpreisen hätte das Risiko steigender Preise in den Partnerschaftsländern ausschließlich bei dem Verlag gelegen. Eine Nachprüfung der geforderten Preise sei kaum oder nur sehr schwer möglich gewesen, weil der Verlag die Leistungen seiner ausländischen Partner häufig nicht mit Geld, sondern durch Übertragung von Verlagsrechten o. ä. abgegolten habe.

Das Auswärtige Amt hat aber nunmehr auf die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hin den Verein angewiesen, künftig beim Abschluß von Verträgen mit dem Verlag die Bestimmungen der VOL/B zu beachten, insbesondere die zu erbringenden Leistungen genau zu beschreiben, Lieferfristen festzulegen, Anzahlungen nur noch zu leisten, soweit dies branchenüblich ist, und Selbstkostenpreise nach den §§ 5 bis 8 der VPÖA zu vereinbaren. Diese Preisvereinbarung hat zur Folge, daß der Verlag künftig neben der Vorkalkulation auch eine der Preisprüfung unterliegende Nachkalkulation vorzulegen hat, aus der — im Gegensatz zum derzeitigen Verfahren — die tatsächlich angefallenen Kosten und der kalkulatorische Gewinn zu ersehen sind.

Der Bundesrechnungshof vermag die Darlegungen des Auswärtigen Amtes nicht als stichhaltige Begründung für das bisherige Verfahren anzuerkennen. Die Tatsache, daß bei Beginn des Übersetzungsprogramms keine Erfahrungen vorlagen, schloß die Anwendung der Verdingungsordnung und des Preisrechts nicht aus. Die für eine Nachkalkulation nötigen Daten hätten sich bei ordnungsmäßiger Buchführung jederzeit entnehmen lassen. Der Bundesrechnungshof hält es im übrigen für erforderlich, daß bei etwaigen künftigen Vorauszahlungen Sicherheiten vereinbart werden (Vorl. VV Nr. 4 zu § 56 BHO).

Das Auswärtige Amt wird im übrigen darauf dringen müssen, daß die Aufträge, für die der Verlag in der Vergangenheit Anzahlungen erhalten, aber die Gegenleistung noch nicht erbracht hat, beschleunigt abgewickelt werden.

Baumaßnahmen im kulturellen und schulischen Bereich

(Titel 896 41)

Vertretungen des Bundes im Ausland

(Kapitel 05 03)

Titelgruppe „Neue Bauvorhaben mit mehr als 250 000 DM Kosten sowie Ankauf von bebauten und unbebauten Grundstücken im Ausland"

Beteiligt:

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bundesbauverwaltung)

Haushaltsjahr 1975 und früher

Der Bundesrechnungshof hat in den zurückliegenden Jahren verstärkt im Ausland Bauvorhaben des Bundes und die Verwendung von Zuwendungen für Baumaßnahmen im kulturellen und schulischen Bereich geprüft und dabei folgendes festgestellt:

Grunderwerb

16. Bei der Beschaffung von Grundstücken für Deutsche Vertretungen, für Deutsche Schulen und für andere Bauvorhaben im Ausland wurden wirtschaftliche Gesichtspunkte nicht immer ausreichend beachtet. In anderen Fällen waren Grundstücke für Bauvorhaben nicht rechtzeitig in ausreichendem Umfang erworben worden, so daß Planung und Baudurchführung nicht unerheblich beeinträchtigt wurden.

So war bei einem Dienstwohngebäude für einen Botschafter die Errichtung eines Dienerquartiers mit 100 m^2 Fläche geplant. Hierfür wurde eine an das vorhandene Grundstück anschließende Parzelle von 5 600 m^2 Größe erworben, obwohl das vorhandene Grundstück mit rd. 10 000 m^2 Größe ausreichend bemessen war.

Für eine Deutsche Schule wurde ein Grundstück erworben, das keinen unmittelbaren Zugang zu einer öffentlichen Straße hat. Es wurde versäumt, die Zugangsrechte für die Deutsche Schule dinglich zu sichern oder — wenn dies nicht möglich gewesen wäre — das für den Zugang benötigte Grundstück zu erwerben. Bei einer Sperrung des Zugangs müßte die Schule geschlossen werden.

Die Planung für den Neubau einer Deutschen Schule wurde begonnen, obwohl der Grunderwerb noch nicht abgeschlossen war. Nachdem sich dabei herausstellte, daß das ursprünglich zur Verfügung stehende Grundstück nicht ausreichte, mußten weitere Grundstücke erworben werden.

Ein Zuwendungsempfänger hatte ein zur Durchführung des Vorhabens nicht ausreichend großes Grundstück erworben. Erst zwei Jahre nach Bewilligung der Bundesmittel konnten die fehlenden Flächen hinzugekauft werden.

Der nicht rechtzeitige Erwerb hat in den beiden letzten Fällen dazu beigetragen, daß der Baubeginn wesentlich verzögert wurde. Er hatte außerdem erhebliche Mehrkosten — an denen sich der Bund beteiligte — zur Folge.

Grundstücke dürfen nur sofern unbedingt nötig und auch nur in der erforderlichen Größe erworben werden, wobei der jederzeit freie Zugang zu ihnen gesichert sein muß. Der Bundesrechnungshof ist weiter der Ansicht, daß die Grundstücke rechtzeitig zu erwerben sind und daß ein Planungsauftrag an die Bundesbauverwaltung grundsätzlich erst erteilt werden darf, wenn der Grunderwerb für das Bauvorhaben abgeschlossen ist.

Zum Grunderwerb für das Dienstwohngebäude vertritt das Auswärtige Amt die Auffassung, durch den Zukauf des Grundstücks sei der vorhandene wertvolle Grundbesitz arrondiert und eine für den Bund ungünstige anderweitige Bebauung des erworbenen Grundstücks vermieden worden. Im übrigen teilt das Auswärtige Amt die Auffassung des Bundesrechnungshofes und will künftig entsprechend verfahren. Die Ausführungen des Auswärtigen Amtes vermochten den Bundesrechnungshof nicht davon zu überzeugen, daß der Hinzukauf des Grundstücks notwendig war. Er bleibt bei seiner Auffassung, daß Grundstücke nur in der erforderlichen Größe erworben werden dürfen.

Raumbedarf

17. Voraussetzung für die Planung von Bauvorhaben ist das Vorliegen eines genehmigten Raumplanes, für den der tatsächliche Bedarf an Flächen sorgfältig zu ermitteln ist. Bei der Aufstellung der Raumpläne sind die wirtschaftlichen Gesichtspunkte nicht immer ausreichend berücksichtigt worden. Auch wurden die im Raumplan genehmigten Ansätze teilweise in den Vorentwürfen nicht unerheblich überschritten; bei der Bauausführung wurde mehrfach noch über die Ansätze in den Vorentwürfen hinausgegangen und von den genehmigten Bauunterlagen abgewichen.

So war bei den Neubauten des Dienstgebäudes für eine Deutsche Vertretung und eines Dienstwohngebäudes für deren Leiter der tatsächliche Bedarf an Flächen nicht hinreichend genau ermittelt worden. Im Raumplan fehlten Räume für Pförtner, Boten und für die Kantine sowie für Ausstellungen, obwohl sie unbedingt erforderlich waren. Bei der Ausführung ist von den Ansätzen des Raumplanes in einigen Fällen abgewichen worden.

Bei dem Bau mehrerer Deutscher Schulen im Ausland wurden die im Raumplan genehmigten Flächen zum Teil wesentlich überschritten. Außerdem wurden bei einigen Vorhaben unangemessen große, die Wirtschaftlichkeit erheblich beeinträchtigende Verkehrsflächen angeordnet.

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel bei der Aufstellung der Raumpläne, deren Umsetzen in die Planung und in die Bauausführung beanstandet. Er hat darauf hingewiesen, daß die genehmigten Raumpläne für die weitere Planung und Bauausführung verbindlich sind und Änderungen der vorherigen Genehmigung bedürfen.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat dazu ausgeführt, er habe die Bundesbaudirektion angewiesen, auf die Einhaltung des genehmigten Raumprogramms sowie auf ein angemessenes Verhältnis von Nutz- und Nebenflächen zu achten. Zusätzlich erforderliche Flächen, die eine Überschreitung des genehmigten Raumprogramms darstellten, seien vor Baubeginn genehmigen zu lassen.

Bei den Bauvorhaben für Deutsche Vertretungen sind die Mängel nach Auffassung des Bundesrechnungshofes teilweise auch darauf zurückzuführen, daß die Richtlinien für die Planung von Baumaßnahmen zur Unterbringung der Vertretungen des Bun-

des und seiner Beschäftigten im Ausland (RG-Ausland) noch immer nicht verbindlich eingeführt sind und daß eine Vorschrift über die Begrenzung der Nebenflächen im Verhältnis zu den Nutzflächen bisher fehlt; sie ist im Entwurf der RG-Ausland auch nicht vorgesehen. Dadurch bleibt es den Planern freigestellt, auch bei Einhaltung der im genehmigten Raumplan vorgeschriebenen Nutzflächen durch die Anordnung übergroßer Nebenflächen die Gesamtflächen unangemessen und unwirtschaftlich zu gestalten.

Zu entsprechenden Anregungen des Bundesrechnungshofes zu den RG-Ausland haben sich das Auswärtige Amt und der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau noch nicht geäußert.

Planung und Vergabe

18. Die Planung von Bauvorhaben im Ausland war vor der Ausführung nicht immer so ausgereift, wie es für eine wirtschaftliche Durchführung der Bauarbeiten erforderlich gewesen wäre. So wurden teilweise Aufträge vergeben, ohne daß zuvor die Einzelheiten der Ausführung ausreichend mit dem späteren Nutznießer abgestimmt waren. Zahlreiche Nachträge zum Hauptauftrag mit unnötigen Mehrkosten waren die Folge.

Teilweise fehlte es bereits an einem Generalplan, aus dem alle zu einem Bauvorhaben notwendigen Einzelmaßnahmen zu ersehen gewesen wären.

Auch wurden in den Entwürfen die Bauweise und das zur Verwendung vorgesehene Material nicht immer genügend auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmt.

So wurden verschiedentlich Baumaterialien in der Planung vorgesehen und auch bei der Bauausführung verwendet, die bereits kurze Zeit später Mängel aufwiesen. Teilweise war vorgeschrieben worden, Materialien und Geräte aus der Bundesrepublik zu beschaffen, die jedoch für eine Verwendung am Bauort ungeeignet waren.

Örtliche Kontaktarchitekten mußten Umplanungen vornehmen, weil die mit der Planung in der Bundesrepublik befaßten Stellen die örtlichen bauaufsichtlichen Vorschriften in ihren Entwürfen nicht in allen Fällen hinreichend berücksichtigt hatten.

Der Bundesrechnungshof hat die Planungsmängel beanstandet, die sowohl bei durch die Bundesbauverwaltung als auch durch freischaffende Architekten ausgeführten Vorhaben aufgetreten sind. Vorbedingung für den Baubeginn ist eine ausgereifte Planung, die mit dem Nutznießer abgestimmt sein muß. Bei größeren Vorhaben bedarf es außerdem eines Generalplanes, damit unwirtschaftliche Maßnahmen vermieden werden. Bauweise und Baustoffe müssen vordringlich auf die örtlichen Verhältnisse abgestimmt sein, damit Mängel nicht auftreten. Soweit möglich, sollten die Baustoffe und Geräte am Verwendungsort beschafft werden, damit Nachteile durch Transportschäden und Schwierigkeiten bei der späteren Wartung und Instandsetzung wegen Fehlens geeigneter Firmen und von Fachpersonal vermieden werden.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat dazu ausgeführt, daß örtliche Gegebenheiten und Entwicklungen leider immer wieder Änderungen von als ausgereift angesehenen Unterlagen notwendig machten, um bauliche Fehlinvestitionen zu vermeiden. Er habe aber die Bundesbaudirektion nochmals darauf hingewiesen, daß mit den Bauarbeiten erst begonnen werden darf, wenn der zur kontinuierlichen Durchführung des Bauvorhabens erforderliche Planungsvorlauf vorhanden sei und eine baureife Ausführungsplanung vorliege. Bei der Planung neuer Schulen will das Auswärtige Amt künftig schon im Anfangsstadium der Planung die Schulträger zur Erstellung und Vorlage einer Gesamtkonzeption für die Schule im Rahmen eines Generalplanes anhalten, um Mängel in der Gesamtplanung zu vermeiden.

Der Bundesrechnungshof hat bei Prüfungen in jüngster Zeit festgestellt, daß seinen Anregungen — auch bezüglich der Bauweise und der Baustoffe — weitgehend entsprochen wird.

Architektenwettbewerb

19. Die Bundesbauverwaltung hat bei Neubauten für Dienstgebäude und Deutsche Schulen im Ausland in mehreren Fällen Architektenwettbewerbe durchgeführt.

Beim Wettbewerb für den Bau einer Deutschen Schule erhielt den 1. Preis ein Bewerber, dessen Entwurf wenig wirtschaftlich war. So wurde das Raumprogramm um 11 v. H. überschritten; zugelassen war eine Überschreitung um höchstens 5 v. H. Auch das Verhältnis der Neben- zu den Hauptflächen war ungünstig.

Die Verwaltung ist jedoch dem Vorschlag des Preisgerichts gefolgt und hat den 1. Preisträger mit den weiteren Arbeiten betraut.

Auch beim Wettbewerb für den Bau einer anderen Deutschen Schule wurde der 1. Preisträger mit der weiteren Planung beauftragt, obwohl sein Entwurf wesentlich höhere Baukosten erwarten ließ als der des 2. Preisträgers, der im übrigen mit 751 Punkten nur um 4 Punkte geringer bewertet worden war als der des 1. Preisträgers.

Der Bundesrechnungshof hält Architekten-Wettbewerbe für zweckmäßig und notwendig, wenn es darum geht, die beste Lösung für bedeutende Baumaßnahmen zu finden. Er beanstandet aber, daß die Verwaltung jeweils den auf architektonisch-ästhetische Erwägungen gegründeten Empfehlungen des Preisgerichts gefolgt ist, den 1. Preisträger mit der weiteren Bearbeitung zu betrauen, ohne ausreichend zu prüfen, ob es aus Gründen der technischen Zweckmäßigkeit oder der Wirtschaftlichkeit geboten sei, einen anderen Preisträger zu beauftragen.

Der Bundesrechnungshof hat daher angeregt, die Architekten bereits in den Wettbewerbsbedingungen darauf hinzuweisen, daß der Bauherr die Wirtschaftlichkeit des Entwurfs besonders würdigen wer-

de. Er sieht darüber hinaus in der Zusage, den 1. Preisträger mit der weiteren Bearbeitung zu beauftragen, eine unzweckmäßige Beschränkung des Bauherrn in seiner Entscheidungsfreiheit.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat dazu ausgeführt, die Bundesbauverwaltung verpflichte sich seit einiger Zeit nicht mehr, unbedingt dem 1. Preisträger die Verwirklichung des Bauvorhabens zu übertragen. Dem Bestreben der Architekten, baukünstlerisch bedeutende Bauwerke zu errichten, sei auch dadurch begegnet worden, daß die Wirtschaftlichkeit bereits bei den letzten Wettbewerben als ein wesentliches Prüfkriterium in den Vordergrund gestellt worden sei.

Auch bei der weiteren Bearbeitung der Entwürfe würden dem Ehrgeiz der Architekten vertretbare Grenzen gesetzt. Künftig würden zudem — nach Absprache mit dem Auswärtigen Amt — von der Bundesbauverwaltung Programmpunkte, die einen unverhältnismäßig hohen Aufwand bedingen würden, zur Diskussion gestellt. Die Auswirkungen bleiben abzuwarten.

Aufwand

20. Bei der Prüfung der Bauvorhaben im Ausland hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß bei der Planung und Ausführung Fragen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit vielfach vernachlässigt werden. Teilweise steht der Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum Bauzweck. Dies war besonders ausgeprägt bei Neubauten für Deutsche Schulen im Ausland. Die in den letzten Jahren erheblich angestiegenen Kosten für Schulbauten können nicht allein auf die unterschiedliche Kaufkraft in einzelnen Ländern oder auf gestiegene Löhne und Materialpreissteigerungen zurückgeführt werden. Einen wesentlichen Einfluß übten auch unzweckmäßige Grundrißgestaltungen mit Anordnungen übergroßer Verkehrsflächen und die Wahl unwirtschaftlicher Konstruktionen aus.

Mehrkosten sind aber auch dadurch entstanden, daß aufwendiger gebaut wurde als ursprünglich vorgesehen war. Das betrifft nicht nur die Gestaltung, sondern auch den Ausbau. Häufig wird über die in den Vorentwürfen vorgesehene Art der Ausführung unter Zurückstellung der Gesichtspunkte der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit hinausgegangen. Maßgebend hierfür sind oft — auch nachträglich vorgebrachte — Wünsche der Nutznießer, besonders bei den Bauten für die Vertretungen des Bundes, aber auch der Gestaltungswille der Architekten.

Der Bundesrechnungshof hat den übertriebenen Aufwand beanstandet. Er verkennt zwar nicht, daß die Bauten der Bundesrepublik im Ausland gefällig und der Umgebung sowie dem Zweck entsprechend angemessen zu gestalten sind. Er ist aber der Auffassung, daß — besonders bei Schulbauten — die gestalterischen Gesichtspunkte bei weitem überbetont wurden; der Zweck hätte auch mit einfacheren Mitteln erreicht werden können. Die Bauwerke haben nämlich, ausgenommen Dienstgebäude für Vertretungen des Bundes, keine repräsentativen Aufgaben zu erfüllen.

Der Bundesrechnungshof ist weiter der Auffassung, daß nach Genehmigung des Vorentwurfs, die die Einverständniserklärung des Nutznießers zur Planung voraussetzt, grundsätzlich Forderungen, die Entwurfsänderungen und Mehrkosten bewirken, nicht mehr berücksichtigt werden dürfen, auch nicht solche von Botschaftern. Sofern jedoch Zuwendungsempfänger einen besonderen, über die genehmigte Ausführung hinausgehenden Aufwand wünschen, wären die Kosten dafür als nicht zuschußfähig von den Baukosten abzusetzen.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau stimmt im wesentlichen mit dem Bundesrechnungshof überein. Er ist der Auffassung, daß bei Schulbauten zwar durch Zweckmäßigkeit, Gefälligkeit der Gestaltung und Anpassung an die Umgebung eine optische Wirkung erzielt werden müsse, die Forderungen der Gestaltung und der Wirtschaftlichkeit jedoch in ein der Aufgabe angemessenes Verhältnis zu bringen seien.

Weiter ist er der Auffassung, daß nicht durch einen Nachtrag zu den genehmigten Unterlagen anerkannte wesentliche Abweichungen bei der Bauausführung untersagt sind. Da es immer wieder vorkomme, daß am Bauort wesentliche Abweichungen veranlaßt würden, sei zwischen dem Auswärtigen Amt und ihm vereinbart worden, jedes größere Bauvorhaben mindestens einmal während der Bauzeit von beiden Seiten unter den jeweiligen Ressortgesichtspunkten auf Einhaltung der genehmigten Unterlagen sowohl hinsichtlich des Volumens als auch des Aufwandes örtlich zu überprüfen.

Auch das Auswärtige Amt hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und ausgeführt, daß Dienst- und Dienstwohngebäude der Auslandsvertretungen nach Größe, Raumanordnung oder Ausstattung nicht den individuellen Wünschen und Auffassungen des jeweiligen Botschafters oder von Bediensteten unterworfen sein könnten, sondern so geplant sein müßten, daß sie auch unterschiedlichsten personellen Verhältnissen angemessen Rechnung trügen.

Die Auffassung des Bundesrechnungshofes über Schulneubauten deckt sich im übrigen in vollem Umfang mit der vom Auswärtigen Amt und vom Bundesverwaltungsamt — Zentralstelle für das Auslandsschulwesen — vertretenen Linie. Nach Auffassung des Auswärtigen Amtes müsse eine zu aufwendige Architektur und ein übertriebener Aufwand auch im Hinblick auf die Folgekosten bei der Bewirtschaftung vermieden werden. Es will sich bemühen, auf eine zweckmäßige und den Gegebenheiten des Gastlandes angepaßte Bauweise hinzuwirken. Es ist bezüglich der Zuwendungsempfänger der Auffassung, daß sich in Einzelfällen deren eigenmächtiges Vorgehen nicht immer habe verhindern lassen. Künftig werde das Auswärtige Amt hier in verstärktem Maße von einer Verweigerung weiterer Zuwendungen Gebrauch machen.

Der Bundesrechnungshof wird beobachten, ob künftig unzulässiger Aufwand vermieden wird.

Bundesminister des Innern

(Einzelplan 06)

Bundesgrenzschutz

(Kapitel 06 25)

Neu- und Ausbauten für Zwecke des Bundesgrenzschutzes

(Titel 712 01 und 712 02)

Zusätzliche Ausgaben nach Maßgabe des Programms der Bundesregierung zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen vom 27. August 1975

(Kapitel 60 02 Titel 971 01 — Titel 712 12 und 712 13 des Bewirtschaftungsplanes)

Haushaltsjahr 1975

21. Für den Neubau der BGS-Unterkunft in Swisttal-Heimerzheim wurden dem Finanzbauamt im Haushaltsjahr 1975 von der Grenzschutzverwaltung Mitte zugewiesen:

aus Kapitel 06 25 Titel 712 02	28 500 000 DM,
aus Kapitel 60 02 Titel 971 01 (Konjunkturmittel)	3 000 000 DM,
insgesamt	31 500 000 DM,
davon allein im Oktober 1975	20 000 000 DM.

Bis 1. November 1975 waren

Ausgaben in Höhe von	rd. 11,0 Millionen DM geleistet und
Verbindlichkeiten in Höhe von	rd. 20,3 Millionen DM eingegangen,
zusammen ...	31,3 Millionen DM.
Von den Verbindlichkeiten wurden bis zum 31. Dezember 1975 noch Zahlungen von	rd. 8,3 Millionen DM fällig,
so daß sich die Ausgaben auf	rd. 19,3 Millionen DM erhöhten.

Verpflichtungsermächtigungen (§ 16 BHO) standen für diese Baumaßnahme nicht zur Verfügung, weil der beim Globaltitel 712 02 eingestellte Betrag von 2 Millionen DM für 1976 (17,2 Millionen DM für 1976 bis 1978) nicht ausreichend bemessen war. Deshalb wurden ab Oktober 1975 rd. 12,2 Millionen DM Haushaltsmittel gebunden, was bei genauer Veranschlagung der Verpflichtungsermächtigungen hätte vermieden werden können.

22. Die am 23. Oktober 1975 aus Kapitel 60 02 Titel 971 01 (Konjunkturmittel) zugewiesenen 3 Millionen DM wurden bis zum 31. Dezember 1975 durch Abschluß von Verträgen über Leistungen gebunden. Obwohl die nach dem Programm erforderlichen formalen Voraussetzungen

— Verpflichtung bis zum 31. Dezember 1975

— Durchführung des Vorhabens möglichst bis Ende 1976 —

vorlagen, hält der Bundesrechnungshof die Baumaßnahme als für den Einsatz zusätzlicher Mittel nach dem Zweck des Konjunkturprogramms nicht für geeignet, weil ohnehin mehr Haushaltsmittel als benötigt zur Verfügung standen.

Weder wurden durch die Einbeziehung in das Konjunkturprogramm kurzfristige Beschäftigungsrisiken in der Bauwirtschaft vermindert, noch wurde die Baudurchführung intensiviert. Die nicht benötigten 12,2 Millionen DM Haushaltsmittel einschließlich der Konjunkturmittel hätten an anderer Stelle zweckentsprechend eingesetzt werden können.

Der Bundesminister hat dazu ausgeführt:

Gegenüber einer Mittelanforderung der Bauverwaltung von 25 Millionen DM hätten aus Kapital 06 25 Titel 712 02 zunächst nur 16 Millionen DM zur Verfügung gestellt werden können. Deshalb seien zusätzliche Mittel in Höhe von 3 Millionen DM in das Konjunkturprogramm aufgenommen worden. Damit hätten insgesamt 19 Millionen DM zur Verfügung gestanden. Dieser Betrag sei auf Wunsch des Finanzbauamtes um weitere 2 Millionen DM aus Kapitel 06 25 Titel 712 02 erhöht worden. Von diesen 21 Millionen DM seien immerhin 19,382 Millionen DM bis zum 31. Dezember 1975 ausgegeben worden. Damit liege die Ist-Ausgabe um 3,382 Millionen DM über den Anfang 1975 bereitgestellten Mitteln in Höhe von 16,0 Millionen DM. Dies beweise die realistische Einschätzung des Mittelabflusses z. Z. der Aufstellung des Konjunkturprogrammes.

Der Zweck des Programmes sei erreicht. Daß demgegenüber nicht alle Mittel aus dem „ordentlichen" Haushalt abgeflossen seien, habe zunächst nicht vorhergesehen werden können und sei erst Mitte September 1975 bekanntgeworden.

Richtig sei, daß die notwendigen Verpflichtungsermächtigungen nicht in ausreichendem Umfang zur Verfügung gestanden hätten. Er werde darauf hinwirken, daß die Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt 1977 dem tatsächlichen Bedarf entsprechend vorgesehen würden.

Der Bundesminister geht bei der Baumaßnahme nur von Haushaltsmitteln von insgesamt 21 Millionen DM aus und läßt außer acht, daß tatsächlich 31,5 Millionen DM zur Verfügung standen. Der Bundesrechnungshof muß deshalb seine Beanstandung aufrechterhalten. Im übrigen begrüßt er es, daß der Minister künftig Verpflichtungsermächtigungen, die dem tatsächlichen Bedarf entsprechen, in den Haushalt aufnehmen lassen will.

23. Der Neubau einer Kfz-, Waffen- und Fernmeldewerkstatt im BGS-Standort St. Augustin-Hangelar wurde ebenfalls mit einem Betrag von 3 Millionen DM in das Programm der Bundesregierung zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen vom 27. August 1975 aufgenommen.

Die Haushaltsunterlage Bau — HU-Bau — (§ 24 BHO) wurde mit einer Bausumme von rd. 13 Millionen DM am 10. Oktober 1975 genehmigt.

Im Haushaltsjahr wurden folgende Haushaltsmittel zugewiesen:

Aus dem Konjunkturprogramm
vom 27. August 1975, Kapitel 60 02
Titel 971 01 = 3,0 Millionen DM

aus Kapitel 06 25
Titel 712 01 = 1,2 Millionen DM

4,2 Millionen DM.

24. Das Finanzbauamt hat die Rohbauarbeiten nach Leistungsprogramm gemäß § 9 Nr. 10 ff. VOB/A beschränkt ausgeschrieben. Die Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm ist die als Ausnahme normierte Leistungsbeschreibung, wonach die Bieter nicht nur die Ausführung der Leistung selbst, sondern auch den Entwurf dazu anbieten müssen. Die Entscheidung für dieses Verfahren ist durch die Überlegung bestimmt, „die technisch, wirtschaftlich und gestalterisch beste sowie funktionsgerechte Lösung der Bauaufgabe zu ermitteln" (§ 9 Nr. 10 VOB/A). Die Leistungen in Höhe von rd. 3,5 Millionen DM wurden am 22. Dezember 1975 vergeben; an den Auftragnehmer wurde gleichzeitig eine Vorauszahlung zu Lasten Kapitel 06 25 Titel 712 01 in Höhe von 1,2 Millionen DM geleistet.

Da bei der Vorauszahlung nicht die Mittel aus dem Konjunkturprogramm in Anspruch genommen wurden, konnte sich die durch die Vergabe eingegangene Verpflichtung über 3,5 Millionen DM nur in Höhe von 2,3 Millionen DM auf dieses Programm beziehen. Demnach schied ein Betrag von 700 000 DM für die Realisierung der konjunkturpolitischen Ziele der Bundesregierung aus.

Der Bundesminister des Innern und der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau haben die Beanstandung des Bundesrechnungshofes, daß damit ein Teilbetrag von 700 000 DM der in das Konjunkturprogramm aufgenommenen Mittel nicht für den vorgesehenen Zweck verwendet werden könne, anerkannt.

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau hat zusätzlich im wesentlichen ausgeführt:

Trotz kurzer Angebotszeit hätten die Bieter bei der Ausschreibung für die Baumaßnahme überschaubar kalkulieren können. Die Bauverwaltung habe den Rahmenentwurf geliefert.

Die Submissionsergebnisse hätten bei 7 Bietern zwischen 3,6 und 4,9 Millionen DM gelegen. Zur Vergabe an die mindestfordernde Firma seien 3,5 Millionen DM erforderlich gewesen, wofür die zugewiesenen Konjunkturmittel nicht ausgereicht hätten. Deshalb seien für die vereinbarte Vorauszahlung in Höhe von 1,2 Millionen DM Mittel aus dem ordentlichen Haushalt angefordert und zugewiesen worden.

Der Bundesrechnungshof hat Bedenken, ob es gerechtfertigt ist, eine Ausschreibung und Vergabe nach Leistungsbeschreibung mit Leistungsprogramm zu veranlassen, nur um den Auftrag noch innerhalb der Richtlinienfrist erteilen zu können, obwohl die für eine derartige Vergabe notwendigen besonderen Voraussetzungen — wozu Eilbedürftigkeit nicht gehört — nicht gegeben waren.

Die Ergebnisse der Ausschreibung sind zudem ein hinreichendes Indiz dafür, daß die Bauvorbereitung nicht zu zufriedenstellenden Ergebnissen geführt hat.

25. Für die Planung und Bauausführung des Neubaues der Unterkunft in Swisttal-Heimerzheim wurde zur Unterstützung der Bauverwaltung ein Ingenieurbüro eingeschaltet. Entgegen den vertraglichen Verplichtungen hat dieser Auftragnehmer nicht alle übertragenen Leistungen vollständig und mängelfrei erfüllt.

Die für Baumaßnahmen des Bundes notwendige Ausführungsunterlage-Bau wurde nicht aufgestellt. Statt dessen haben die am Bau Beteiligten die Methode der fortschreitenden Planung mittels häufiger Besprechungen, in denen das für den Baufortschritt Notwendige erörtert und mehr oder weniger festgelegt wurde, angewandt. Dabei wurde in erheblichem Maße von den Plänen und Kostenberechnungen gemäß § 24 BHO abgewichen. Bauaufträge gemäß G 1 RBBau wurden nicht erteilt.

Das System, den Bauablauf in entscheidenden Abschnitten der Baudurchführung durch Besprechungen zu steuern, widerspricht den für die Bauverwaltung geltenden Regeln. Außerdem hat es offensichtlich dazu geführt, daß der notwendige finanzielle Überblick verlorenging. Die ab 1972 bis zum 1. November 1975 geleisteten Gesamtausgaben betrugen

42 528 961,87 DM.

Hinzu kamen Verpflichtungen von 20 258 527,44 DM

62 787 489,31 DM.

Die genehmigten Gesamtkosten von 58 227 000 DM waren demnach zu diesem Zeitpunkt schon um rd. 4 500 000 DM überschritten, ohne daß ein entsprechender Nachtrag zur Haushaltsunterlage-Bau genehmigt war.

26. Trotz der Regelung im Architekten- und Ingenieurvertrag, wonach der Auftragnehmer ohne besondere Vergütung einen „Baufristenplan-Netzplan/ Balkendiagramm" aufzustellen hatte, wurde mit ihm am 8. März/12. März 1974 ein Vertrag über die Anwendung der Netzplantechnik mit einem zusätzlichen Honorar von 447 700 DM abgeschlossen. Bis zum 1. November 1975 waren hierauf 397 000 DM gezahlt worden.

Mit Verfügung der Oberfinanzdirektion vom 29. November 1974 wurde die Bearbeitung des Netzplanes beendet, weil „die Terminstellungen zur Fertigstellung der Baumaßnahme nicht mehr so zwingend angesehen werden ...".

Der Bundesrechnungshof hat den Abschluß des Zusatzvertrages beanstandet, weil es dem Ingenieurbüro überlassen war, den Bauablauf auf die ihm geeignet scheinende Weise zu steuern.

Außerdem ist er der Meinung, daß der Einsatz der Netzplantechnik nicht sinnvoll war, weil die notwendigen Voraussetzungen dazu fehlten. Die Aufstellung eines Netzplanes setzt eine sorgfältige Planung sowie deren Genehmigung voraus, an denen es hier mangelte.

Bei dem Verfahren der fortschreitenden Planung war die Wirksamkeit der Netzplantechnik ohnehin von Anfang an als gering anzusehen.

Der Bundesrechnungshof sieht in dem geschilderten Verfahren Verstöße gegen Vorschriften der Bundeshaushaltsordnung (§§ 24, 34, 54 und 58 Abs. 1).

Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau bestätigte den wesentlichen Sachverhalt zur Aufstellung der Pläne und Kostenberechnungen und teilte außerdem mit, daß die Oberfinanzdirektion am 15. Dezember 1975 — also nach den örtlichen Erhebungen des Bundesrechnungshofes — die nachträgliche Aufstellung einer Ausführungsunterlage (AFU)-Bau angeordnet und außerdem „den in den Arbeitsbesprechungen mündlich erteilten Bauauftrag" schriftlich bestätigt habe.

Er selbst habe den ersten Nachtrag zur HU-Bau am 25. November 1975 genehmigt.

Er räumt ferner ein, daß das Ingenieurbüro nicht alle vereinbarten Leistungen erbracht habe; das Bauamt sei deswegen angewiesen worden, dies bei der Honorarabrechnung zu berücksichtigen.

Weil nach Ansicht aller Beteiligten die Einhaltung der Termine nur durch Ausschöpfung aller technischen Möglichkeiten zu erreichen gewesen sei, sei der Einsatz der Netzplantechnik für unumgänglich erachtet worden. Hinsichtlich der Bauüberwachung habe sich der Netzplan voll bewährt. Ende 1974 habe sich abgezeichnet, daß die weitere Verfolgung der Termine auch mit herkömmlichen Mitteln möglich sei.

Der Bundesrechnungshof hält die Stellungnahme des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau insgesamt nicht für geeignet, die Bedenken auszuräumen, zumal der Minister den wesentlichen Sachverhalt nicht bestreitet. Der Bundesrechnungshof erkennt zwar an, daß die am Bau Beteiligten nunmehr versuchen, Ordnung im Baugeschehen zu schaffen, muß aber darauf hinweisen, daß die festgestellten sachlichen Mängel dadurch nicht beseitigt werden können.

27. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes beweisen diese Beispiele auch, daß bei Baumaßnahmen, die nach Ansicht der am Bau Beteiligten besonders wichtig, besonders eilbedürftig oder politisch besonders bedeutsam sind, Bauherrn und Bauverwaltung die haushaltsrechtlichen und wirtschaftlichen Grundsätze und die eingeführten Verfahrensregeln nicht immer beachten.

Die Minister werden dafür zu sorgen haben, daß diese Grundsätze künftig auch dann beachtet werden, wenn das Bauen sich unter besonderen Aspekten vollzieht.

Bundesausgleichsamt

(Kapitel 06 42)

Einrichtung eines Treuhandkontos

(Titel 113 01)

Haushaltsjahr 1975 und früher

28. In der Vermögenshauptrechnung für das Haushaltsjahr 1974 ist auf Veranlassung des Präsidenten des Bundesausgleichsamtes ein Betrag von 400 000 DM als Treuhandvermögen ausgewiesen worden. Es handelt sich um Abrechnungsüberschüsse, die die mit der Herausgabe und dem Vertrieb des Amtlichen Mitteilungsblatts des Bundesausgleichsamtes betraute Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft m. b. H. im Verlauf mehrerer Jahre erzielt hat. Die Beträge sind nicht als Einnahmen in der Haushaltsrechnung nachgewiesen worden, sondern einem Sonderkonto des Präsidenten des Bundesausgleichsamtes bei der Deutschen Girozentrale — Kommunalbank, Frankfurt a. M., zugeführt und dort verzinst worden.

Der Präsident des Bundesausgleichsamtes hat dieses Verfahren im wesentlichen damit begründet, daß mit dem Betrag die für kommende Jahre zu erwartenden Verluste aus dem Treuhandkonto hätten ausgeglichen werden sollen, statt dafür Haushaltsmittel in Anspruch nehmen zu müssen.

Die Zuführung der Überschüsse aus dem Vertrieb des Mitteilungsblattes auf ein Treuhandkonto verstößt gegen den Grundsatz der Gesamtdeckung, wonach alle Einnahmen als Deckungsmittel für alle Ausgaben dienen (§ 8 Satz 1 BHO). Voraussetzungen, die eine Ausnahme rechtfertigen würden, liegen nicht vor (§ 8 Satz 2 BHO). Unbeachtet geblieben ist auch, daß Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben (§ 34 Abs. 1 BHO), ferner mit ihrem vollen Betrag bei dem hierfür vorgesehenen Titel zu buchen sind (§ 35 Abs. 1 BHO). Die Abrechnungsüberschüsse hätten bei Kapitel 06 42 Titel 113 01 gebucht werden müssen.

Zur Anlage der Beträge außerhalb des Zentralbanksystems hätte es außerdem der Zustimmung des Bundesministers der Finanzen (§ 26 Abs. 1 Satz 2 RKO) und der Deutschen Bundesbank (§ 17 des Gesetzes über die Deutsche Bundesbank) bedurft. Die Zustimmung wurde nicht eingeholt.

Der Bundesminister des Innern hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, daß das Sonderkonto des Präsidenten des Bundesausgleichsamtes nunmehr aufgelöst und die Vermögensrechnung 1975 entsprechend berichtigt worden sei. Durch Überweisungen in Höhe von rd. 289 000 DM an den Bundeshaushalt sowie durch Abrechnung von Druck- und Sonderdruckaufträgen sei der Abrechnungsüberschuß auf rd. 66 000 DM zurückgeführt worden, die noch zur Verfügung der Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft m. b. H. stehen.

Der Bundesminister wird sicherzustellen haben, daß künftig die haushalts- und kassenrechtlichen Bestimmungen eingehalten werden. Das gilt auch für die weitere Verfügung über den bisher noch nicht an den Bundeshaushalt überwiesenen Restbetrag.

Bundesverband für den Selbstschutz

(Kapitel 36 21)

Veröffentlichungen des Bundesverbandes für den Selbstschutz

(Titel 531 02 der Anlage zu Kapitel 36 21)

Haushaltsjahr 1974 und später

29. Der Bundesrechnungshof hatte in seinen Bemerkungen zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1971 (Drucksache 7/1242) unter Nr. 38 bis 40 berichtet, daß durch die Zusammenfassung der ursprünglich herausgegebenen 3 Zeitschriften zum monatlich erscheinenden „ZS-Magazin" eine Kostensenkung nicht erreicht worden war, zumal daneben 7 000 Exemplare der Zeitschrift „Zivilverteidigung" angekauft wurden.

Die Ausgaben für die Zeitschriften sind von 800 000 DM im Jahre 1970 auf 1,9 Millionen DM im Jahre 1975 gestiegen.

Der Bundesverband für den Selbstschutz hatte auf Weisung des Bundesministers den Vertrag über die Herausgabe der Zeitschrift „ZS-Magazin" zum nächstmöglichen Termin, Ende 1975, gekündigt, um ein neues Schema des Layouts und des Verteilungsverfahrens zu finden.

Zu der danach entwickelten Neukonzeption des „ZS-Magazins" hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister mitgeteilt, nach seiner Ansicht könnten Einsparungen ohne Gefährdung des mit der Zeitschrift verfolgten Zwecks durch verschiedene Maßnahmen erzielt werden, u. a. durch

- Verwendung einfacheren Papiers und eines einfacheren Druckverfahrens,
- Verringerung der Seitenzahl,
- Verminderung des Bildanteils gegenüber dem Textteil,
- Beschränkung der Artikel auf solche, die der fachlichen Unterrichtung und Weiterbildung der Helfer des erweiterten Katastrophenschutzes dienen,
- geringere Auflagenhöhe nach Überprüfung des Verteilers.

Die Herausgabe des „ZS-Magazin" ist im Herbst 1975 neu ausgeschrieben worden. Dabei wurden Einsparungen von über 500 000 DM erzielt, indem insbesondere entsprechend den Anregungen des Bundesrechnungshofes nunmehr einfacheres Papier sowie ein einfacheres Druckverfahren verwendet und die technischen Merkblätter, die nur für das Technische Hilfswerk bestimmt sind, herausgelassen wurden. Die Auflagenhöhe ist nur gering von 102 000 auf 95 000 Exemplare gesenkt worden, die Seitenzahl von 72 auf 68.

Der Anregung des Bundesrechnungshofes, den Bildanteil zu verringern, ist der Bundesminister nicht gefolgt. Er meint, der Leser müsse stärker visuell angesprochen werden. Die Fragen der Bildgröße und des Text-Bild-Verhältnisses seien ausschließlich fachlich zu beurteilen; und darüber könne nur er allein entscheiden.

Letzteres ist zwar richtig. Der Bundesminister darf aber bei der Gestaltung der Zeitschrift nicht gegen das Gebot der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit verstoßen. Das geschieht aber, da die bisher veröffentlichten Bilder nur zu einem Teil fachlich-informativ sind und unangemessen viel Druckraum in Anspruch nehmen. Auch den vom Bundesverband für den Selbstschutz angestellten Vergleich mit Boulevard-Zeitungen, die den Leser mehr durch Bilder als durch Text anzusprechen versuchen, hält der Bundesrechnungshof nach Sachlage hier nicht für zutreffend.

30. Die Auflagenhöhe für das „ZS-Magazin" ist zwar von 102 000 auf 95 000 Stück gesenkt worden, aber nach Ansicht des Bundesrechnungshofes noch immer zu hoch. Der Bundesminister hat allerdings die Zahl der Exemplare für Öffentlichkeitsarbeit wesentlich herabgesetzt. Andererseits erhält aber das Technische Hilfswerk statt bisher 32 000 jetzt 52 000 Exemplare. Als es noch eine selbständige THW-Zeitung gab, betrug die Auflagenhöhe 12 500 Exemplare. Da das Technische Hilfswerk durch die Bergungs- und Instandsetzungszüge stärker geworden ist, dürfte diese Zahl jetzt zu niedrig sein. Der Bundesrechnungshof ist jedoch der Ansicht, daß 20 000 bis 30 000 Exemplare den Bedarf des Technischen Hilfswerkes voll decken.

31. Weiterhin sollen die Hauptverwaltungsbeamten der Gemeinden und Gemeindeverbände rd. 12 000 Stück erhalten, damit sie die ihnen durch das Katastrophenschutzgesetz zugewiesenen Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen können. Soweit die Zeitschrift für diesen Zweck gebraucht wird, zählen die Ausgaben hierfür aber zu den sächlichen Verwaltungskosten, die nach § 14 Katastrophenschutzgesetz nicht vom Bund zu tragen sind. Da das Jahresabonnement für zwölf Hefte bei der derzeitigen Auflage 33,60 DM kostet, könnte der Bundesminister zugunsten des Bundeshaushalts einen größeren Betrag einsparen.

Der Bundesminister ist der Ansicht, daß es sich hierbei nicht um sächliche Verwaltungskosten handele, sondern um vom Bund zu tragende Zweckausgaben. Mit dem „ZS-Magazin" werde den Kreisen und Gemeinden das nötige Grundwissen vermittelt. Diese Information sei notwendig, um einen einheitlichen Gesetzesvollzug durch diese Stellen zu erleichtern.

Diese Auffassung teilt der Bundesrechnungshof nicht, denn dem vom Bundesminister genannten Zweck dient z. B. auch die Anschaffung von Gesetzestexten, Verordnungsblättern und Kommentaren. Dabei handelt es sich aber nach den Haushaltstechnischen Richtlinien des Bundes (Nr. 5.2.2) eindeutig um sächliche Verwaltungskosten.

32. Von der Zeitschrift „Zivilverteidigung" hat der Bundesverband für den Selbstschutz bislang je 7 000 Exemplare angekauft und kostenlos verteilt. Nach dem neuen Vertrag sollen ab 1976 jeweils 4 350 Exemplare der vierteljährlich erscheinenden Zeitschrift für 183 570 DM angekauft werden.

Es mag dahingestellt bleiben, ob für den Bundesverband für den Selbstschutz (Bundeshauptstelle, 10 Landesstellen, 5 Landesschulen, 327 Dienststellen und 600 Redner) insgesamt 1 083 Exemplare benötigt werden. Der Bundesrechnungshof kann jedoch keine sachliche Notwendigkeit erkennen, auf Bundeskosten je ein Heft an 525 Bibliotheken zu liefern (rd. 22 000 DM jährlich). Die Ausgaben von jährlich rd. 75 000 DM für die 1 790 Exemplare, welche an die Kreise und die Gemeinden mit mehr als 10 000 Einwohnern kostenlos abgegeben werden, zählen wie im Falle des „ZS-Magazins" zu den sächlichen Verwaltungskosten, die nicht der Bund zu tragen hat. Hierauf hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister vor Abschluß des neuen Vertrages ausdrücklich hingewiesen.

Für Zwecke des Bundes dürften also statt 4 350 Exemplare rd. 2 000 genügen. Auch bei dieser Zeitschrift könnte demnach ein größerer Betrag eingespart werden.

Der Bundesminister hat trotz der Ausgabenminderung durch die Neuvergabe des „ZS-Magazins" und der Reduzierung der Stückzahl der „Zivilverteidigung" die hier aufgezeigten Einsparungsmöglichkeiten nicht voll berücksichtigt.

Bundesminister der Justiz

(Einzelplan 07)

Deutsches Patentamt

(Kapitel 07 10)

Personalausgaben

(Titel 425 01)

Haushaltsjahr 1975 und früher

Bewirtschaftung der Haushaltsmittel und Stellen

33. Im Haushaltsjahr 1971 waren beim Deutschen Patentamt 177 Angestellte mehr beschäftigt, als nach den Erläuterungen zu Kapitel 07 10, Titel 425 01 vorgesehen waren.

Mit Billigung des Bundesministers der Finanzen wurde im Jahre 1972 vorgesehen, den Überhang an Angestellten bis zum Schluß des Haushaltsjahres 1975 abzubauen. Bis zum Jahr 1974 sind 81 dieser Dienstkräfte ausgeschieden. Für die verbliebenen 96 Angestellten wurden im Bundeshaushaltsplan für 1974 Stellen der Vergütungsgruppen IX b bis VII ausgebracht und mit kw-Vermerk versehen.

Im Februar 1975 hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß erneut mindestens 50 Angestellte der Vergütungsgruppe IX b bis VI b beschäftigt wurden, für die zu diesem Zeitpunkt entsprechende Stellen nicht nachgewiesen werden konnten.

Der Präsident des Patentamts erklärte hierzu, daß rd. 30 Angestellte inzwischen auf unbesetzten Planstellen geführt und aus den dort vorhandenen Mitteln bezahlt würden; die verbleibenden 20 Angestellten ohne Stelle erhielten ihre Vergütung aus Mitteln für Dienstkräfte, die wegen Beurlaubung, Krankheit oder Ableistung des Grundwehrdienstes keine Bezüge bekämen oder für die diese von anderer Stelle erstattet würden. Der Bundesminister sieht in der Beschäftigung dieser 50 Angestellten keinen Verstoß gegen zwingende haushaltsrechtliche Vorschriften.

Dem kann der Bundesrechnungshof nicht folgen. Nach § 4 Abs. 2 Haushaltsgesetz 1975 waren die Erläuterungen zu den Titeln der Gruppe 425 hinsichtlich der Zahl der für die einzelnen Vergütungsgruppen angegebenen Stellen verbindlich. Das Haushaltsgesetz läßt eine auch nur vorübergehende Überschreitung des Stellensolls ohne vorherige Einwilligung des Bundesministers der Finanzen nicht zu.

Der Bundesminister hat inzwischen mitgeteilt, daß beim Deutschen Patentamt Angestellte ohne Stelle nicht mehr beschäftigt werden.

34. Seit Mai 1967 ist der Präsident des Patentamts ermächtigt, Angestellte einzustellen und im Rahmen des Tarifrechts einzugruppieren, soweit bei Titel 425 01 des Haushaltsplans Stellen für Angestellte ausgebracht sind. Er hat von Juli 1967 bis Dezember 1972 insgesamt 54 Höhergruppierungen ausgesprochen, obwohl entsprechende Stellen nicht vorhanden waren. Der Präsident des Patentamts führt dies darauf zurück, daß der maßgebende Erlaß des Bundesministers in Vergessenheit geraten sei.

Im Februar 1975 konnten 29 dieser Fälle durch Umsetzungen bereinigt werden. In 25 Fällen fehlen nach wie vor die entsprechenden höherwertigen Stellen. Der Bundesminister wird für eine baldige Bereinigung auch dieser Fälle sorgen müssen.

35. Seit Verkündung des Haushaltsgesetzes 1972, das ausdrücklich die sich aus den Erläuterungen zu Titel 425 01 ergebenden Stellenpläne für Angestellte als verbindlich erklärt hatte, wurden vom Präsidenten des Patentamts bis Anfang 1975 gleichwohl wiederum 21 Höhergruppierungen vorgenommen, ohne daß entsprechende Stellen verfügbar waren. Er begründet die unzulässigen Höhergruppierungen mit einer mangelhaften Überwachung der Stellenbesetzung. Zu 4 Höhergruppierungen mit Wirkung vom 1. Januar 1973 erklärte er, daß er von der Stellenbindung erst im Laufe des Monats Januar 1973 erfahren habe.

Diese Begründung überzeugt nicht, weil die Stellenbindung für Angestellte schon zu Beginn der Haushaltsverhandlungen über den Bundeshaushaltsplan für 1972 vorgesehen und dem Deutschen Patentamt auch bekannt war.

Der Bundesminister der Finanzen hat sich inzwischen mit der Hebung von 18 der vorgenannten Stellen für Angestellte einverstanden erklärt und insoweit eine Abweichung vom geltenden Stellenplan bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes zugelassen. Drei Angestellte werden noch auf Stellen umgesetzt werden müssen, die ihrer Eingruppierung entsprechen.

36. Der Präsident des Patentamts hat 21 Angestellten persönliche Zulagen nach § 24 Abs. 1 und 2 BAT gewährt, obwohl die damit abgegoltenen höherwertigen Tätigkeiten nicht nur vorübergehend oder vertretungsweise über einen kurzen Zeitraum, sondern dauernd ausgeübt werden. Diese Zulagen wurden an 6 Angestellte seit 1970, an 3 seit 1971, an 2 seit 1972 und an je 5 seit 1973 bzw. 1974 gezahlt. Der Bundesminister hat erwidert, es sei nicht vorhersehbar gewesen, daß es sich um Dauertätigkeiten handeln würde, die Gewährung von Zulagen sei daher zunächst nicht rechtswidrig gewesen. Er räumt allerdings ein, daß die Angelegenheit alsbald hätte bereinigt werden müssen, als zu erkennen war, daß es sich doch um Daueraufgaben handelte. Er hat inzwischen die Einwilligung des Bundesministers der Finanzen zur Hebung von 17 dieser 21 Stellen eingeholt, der insoweit eine Abweichung vom geltenden Stellenplan bis zur Verkündung des nächsten Haushaltsgesetzes zugelassen hat. Die restlichen Fälle will der Bundesminister anderweitig bereinigen.

Ende Dezember 1975 hat der Präsident des Patentamts mitgeteilt, daß er an weitere 33 Angestellte persönliche Zulagen nach § 24 BAT zahle. Hierzu hat der Bundesminister später geäußert, 16 dieser Fälle seien inzwischen bereinigt, die anderen sollten bis Ende des Haushaltsjahres 1976 bereinigt werden. Insgesamt sieht er in der angespannten Stellensituation die Ursache für die unzulässigerweise über längere Zeit gewährten Zulagen. Dies kann kein Grund für einen Verstoß gegen haushaltsrechtliche Vorschriften sein.

37. Die dargestellten Sachverhalte lassen darauf schließen, daß der Bundesminister in der Vergangenheit seiner Dienstaufsichtspflicht gegenüber dem Deutschen Patentamt nicht in dem erforderlichen Maße nachgekommen ist. Der Bundesminister wird sicherstellen müssen, daß sich Vorfälle der genannten Art nicht wiederholen.

Bundesminister der Finanzen

(Einzelplan 08)

Bundesvermögens- und Bauangelegenheiten

(Kapitel 08 07)

Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung des Allgemeinen Grundvermögens

(Titel 124 02)

Haushaltsjahr 1976 und später

38. Der Bundeshaushaltsplan 1976 sieht bei Kapital 08 07 Titel 124 02 195 Millionen DM Einnahmen aus Vermietung, Verpachtung und Nutzung des Allgemeinen Grundvermögens vor, 10 Millionen DM mehr als im Regierungsentwurf ausgewiesen waren. Die Erhöhung des Ansatzes während der parlamentarischen Beratung geht im wesentlichen darauf zurück, daß die Absicht des Bundesministers bekannt wurde, im Jahre 1976 die Mieten für die Bundesmietwohnungen anzuheben. Der entsprechende Voranschlag des Bundesministers für 1977 sieht demgegenüber nur Einnahmen von 190 Millionen DM vor, weil der Bundesminister seine Entscheidung, die Mieten anzuheben, rückgängig gemacht hat.

39. Am 6. Januar 1976 ordnete der Bundesminister an, daß die Mieten für Wohnungen, die der Bund an Bedienstete und zahlreiche andere Personen vermietet hat (Bundesmietwohnungen), vom 1. August 1976 an unter Beachtung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen an die örtlichen Marktmieten heranzuführen seien; allerdings sollten die Mieten für vergleichbare Bundesdarlehenswohnungen nicht überschritten werden; die Mieterhöhung sollte auch nicht mehr als 0,75 DM je m² Wohnfläche und Monat betragen; Mieterhöhungen von mehr als 35 v. H. waren ausgeschlossen.

Der Bundesminister begründete die Mietanhebung zutreffend mit der allgemeinen Lage und der Entwicklung auf dem Mietpreissektor, der Kostensteigerung, die bereits zu einer entsprechenden Änderung der II. Berechnungsverordnung geführt hatte, sowie den Mietzinserhöhungen im Bundesdarlehenswohnungsbau, an dem sich die Mieten der Bundesmietwohnungen aus Gründen der Gleichbehandlung in angemessener Weise zu orientieren haben.

Vorausgegangen war dem eine Weisung des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 12. November 1975 über Mietanhebungen bei Bundesdarlehenswohnungen. Diese stehen im Eigentum Dritter, sind durch zinsgünstige Darlehen mitfinanziert worden und werden zumeist von Bundesbediensteten bewohnt. Soweit diese Wohnungen bis zum 31. Dezember 1968 gefördert worden waren, wurden die Mieten vom 1. März 1976 an um 0,50 DM monatlich je m² Wohnfläche in der Weise erhöht, daß der Bund die Zinsnachlässe entsprechend widerrief. Hiernach zahlen fast alle Mieter der rd. 178 000 Bundesdarlehenswohnungen seit dem 1. März 1976 höhere Mieten.

40. Die Mieten der rd. 50 000 Bundesmietwohnungen des Allgemeinen Grundvermögens blieben auch nach dem 1. August 1976 unverändert. Der Bundesminister hob nämlich am 13. April 1976 seine Weisung vom 6. Januar 1976 auf, nachdem er bereits am 12. März 1976 fernmündlich angeordnet hatte, „sämtliche Maßnahmen zu stoppen, welche die Mietanhebung . . . betreffen". Sofern Mieter der Mieterhöhung bereits zugestimmt hatten, sollten daraus Rechte für den Bund nicht hergeleitet werden. Wie viele Mieter einer Erhöhung der Mieten zugestimmt hatten, ist dem Bundesrechnungshof nicht bekannt. Eine Vorprüfungsstelle hat ihm aber mitgeteilt, daß eine Oberfinanzdirektion, die insgesamt 630 Mietwohnungen verwaltet, 393 Mieter um die Zustimmung zu einer Erhöhung der Miete bat, von denen 312 ihr Einverständnis erklärten.

41. Am 19. Mai 1976 wies der Bundesminister auf die mündliche Frage eines Abgeordneten des Deutschen Bundestages, aus welchen Gründen die zum

1. August 1976 vorgesehene Mieterhöhung für Mietwohnungen für Bundesbedienstete abgesagt worden sei, durch den zuständigen Parlamentarischen Staatssekretär darauf hin, der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau habe die Gründe bereits am 1. April 1976 in der Antwort auf eine — anders lautende — schriftliche Anfrage eines anderen Abgeordneten dargestellt und wiederholte dann diese — seinerzeit mit ihm abgestimmte — Antwort wörtlich:

> „Die Frage der Anhebung des Mietniveaus von bundeseigenen Wohnungen wird gegenwärtig noch geprüft. Es haben sich folgende Probleme herausgestellt:
>
> — Zahlreiche Wohnungen aus der Vorkriegszeit und der unmittelbaren Nachkriegsperiode haben einen sehr niedrigen Wohnwert, so daß offensichtlich Differenzen zum örtlichen Vergleichs-Mietniveau kaum mehr auftreten.
>
> — Der Ausstattungszustand und der Modernisierungsgrad der Wohnungen ist unterschiedlich und bedarf vor der Entscheidung über das künftige Mietniveau einer Überprüfung.
>
> Wegen des räumlich breit gestreuten Bestands werden die eingeleiteten Prüfungen eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen."
>
> (Stenographischer Bericht über die 244. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 19. Mai 1976, S. 17283 Anl. 37)

Auf diese Antwort des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau vom 1. April 1976 hat der Bundesminister noch am 26. Mai 1976 auch den Bundesrechnungshof verwiesen, nachdem dieser um Mitteilung gebeten hatte, welche Gründe den Verzicht auf die Mietanhebung rechtfertigten.

42. Diese Antwort überzeugt nicht. Die hier geschilderten Gesichtspunkte waren dem Bundesminister bereits bekannt, als er am 6. Januar 1976 die Mietanhebung anordnete; denn er wies darauf hin, daß von Anhebungen abzusehen sei, sobald die Mieten sich in dem Bereich der Marktmiete bewegten. Gleichwohl rechnete er damals damit, daß die bisher gezahlte Miete um mehr als 0,75 DM je m^2 Wohnfläche und Monat oder um rd. mehr als 25 v. H. unter der örtlichen Marktmiete liegen könne. Das und die Tatsache, daß im Bereich einer Oberfinanzdirektion jeder zweite Mieter einer Anhebung der Mieten bereits zugestimmt hatte, lassen sich nicht mit der Behauptung vereinbaren, „daß offensichtlich Differenzen zum örtlichen Vergleichsmietniveau kaum mehr auftreten".

Aus dem Ausstattungszustand und dem Modernisierungsgrad der Wohnungen ergeben sich auch keine Probleme; denn der Bundesminister hat wiederholt, zuletzt am 22. Mai 1973, Grundsätze für die Ermittlung des Mietwertes der Bundesmietwohnungen mitgeteilt. Danach ist geklärt, daß sich z. B. Lagevor- und -nachteile, Mehr- oder Minderwerte der Ausstattung oder Modernisierungsmaßnahmen auf die pauschal vom Jahr der Bezugsfertigkeit ausgehenden Tabellenmietsätze auswirken.

Der Bundesminister hat sich bereits 1970 berichten lassen, wie viele Bundesmietwohnungen zu modernisieren sind. Dementsprechend sieht der Bundeshaushaltsplan seit dem Haushaltsjahr 1971 jährlich Ausgaben für Modernisierungsmaßnahmen zur Verbesserung der Wohnverhältnisse vor.

Der Bundesminister verzichtete somit auf Einnahmen, indem er für die Überlassung von Wohnungen nicht das volle Entgelt forderte oder indem er die auf Grund der Einverständniserklärungen der Mieter dem Bund zustehenden Ansprüche nicht geltend machte. Es liegen Verstöße gegen die §§ 63 Abs. 5 und 58 BHO jeweils i. V. m. § 34 Abs. 1 BHO vor.

43. Die Weisung des Bundesministers vom 13. April 1976 hat die Mieteinnahmen der Bundesfinanzverwaltung auch in anderer Hinsicht verkürzt. Der Bundesminister hatte bei früheren Mietanhebungen zur Vermeidung von Härtefällen zugestanden, Mieten stufenweise, d. h. in Abständen von 12 Monaten, anzuheben (Stillhaltefrist gemäß Artikel 3 § 2 Wohnraumkündigungsschutzgesetz). Die Stillhaltefrist war für viele dieser Mietverhältnisse am 1. Januar 1976 abgelaufen, so daß von diesem Tage an die Mieten hätten erhöht werden können. Allerdings hätte damit eine neue 12-monatige Stillhaltefrist begonnen. Der Bundesminister gab deshalb am 30. Dezember 1975 bekannt, daß demnächst eine weitere allgemeine Mietanhebung beabsichtigt und daß, um Nachteile zu vermeiden, die seit dem 1. Januar 1976 an sich zulässige Mieterhöhung weiter aufzuschieben sei.

Mit seiner Weisung vom 13. April 1976 hat der Bundesminister aber nicht, was naheliegend gewesen wäre, angeordnet, daß die aufgeschobenen Maßnahmen, die in die Mietanhebung zum 1. August 1976 einbezogen werden sollten, nunmehr für sich nachzuholen seien; er hat im Gegenteil angeordnet, daß auch insoweit von Mietanhebungen abzusehen ist. Er hat damit bewirkt, daß weitere Einnahmen, deren Erhebung geboten und spätestens seit dem 1. Januar 1976 auch rechtlich zulässig war, dem Bundeshaushalt vorenthalten wurden. Auch darin liegt ein Verstoß gegen § 63 Abs. 5 i. V. m. § 34 Abs. 1 BHO.

44. Die Weisung des Bundesministers vom 13. April 1976 führte nicht nur dazu, daß Einnahmen aus der Vermietung von Wohnungen unterblieben. Da die Bestimmungen über die Höhe der Mieten der Bundesmietwohnungen auch für den Mietwert der Dienstwohnungen gelten, unterbleibt seit 1. August 1976 auch eine allgemeine Anhebung der Dienstwohnungsvergütungen. Von einer Anhebung wären in erster Linie Bezieher höherer Einkommen betroffen gewesen, die wie die Mieter von Bundesmietwohnungen ein höheres Entgelt für die ihnen überlassenen Dienstwohnungen hätten zahlen müssen.

Die Weisung des Bundesministers verstößt somit auch gegen § 52 BHO i. V. m. § 34 Abs. 1 BHO, weil in seinem Geschäftsbereich nicht in allen Fällen das angemessene Entgelt für die Überlassung von Dienstwohnungen erhoben wird.

45. Der Bundesminister übermittelte seinen Erlaß vom 6. Januar 1976, mit dem die allgemeine Anhebung der Mieten zum 1. 8. 1976 angeordnet wurde, u. a. den anderen obersten Bundesbehörden, der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundesbank mit der Bitte, in ihren Geschäftsbereichen entsprechend zu verfahren. Er veranlaßte am 13. April 1976 auch diese Stellen, in ihrem Geschäftsbereich in einer dem Bundesrechnungshof nicht bekannten Zahl von Fällen von der haushaltsrechtlich gebotenen und nach den mietrechtlichen Bestimmungen zulässigen Erhöhung der Mieten sowie von der Anhebung der Dienstwohnungsvergütungen abzusehen.

46. Die Weisung des Bundesministers vom 13. April 1976 hat darüber hinaus Bedeutung für die rechtlich selbständigen Einrichtungen, welche die für Bundesmietwohnungen geltenden Bestimmungen in ihrem Bereich entsprechend anzuwenden haben. Aber nicht nur in den Haushalten dieser Einrichtungen werden Einnahmen aus der Überlassung von Mietwohnungen und Dienstwohnungen unterbleiben; in einigen Fällen wird davon mittelbar auch der Bundeshaushalt betroffen sein. In dem Maße, in dem z. B. die Bundesknappschaft auf Einnahmen aus der Erhöhung von Mieten und Dienstwohnungsvergütungen für in ihrem Eigentum stehende Mietwohnungen und Dienstwohnungen verzichtet, erhöht sich der vom Bund zu gewährende Zuschuß an die knappschaftliche Rentenversicherung (vgl. Kapitel 11 13 Titel 616 01).

47. In welcher Höhe dem Bund durch diese Verstöße ein Schaden entstanden ist, kann der Bundesrechnungshof nicht ermitteln. Die Veränderungen des ursprünglichen Ansatzes von 185 Millionen DM auf zunächst 195 Millionen DM im Haushaltsplan 1976 und auf 190 Millionen DM im Voranschlag für den Haushalt 1977 lassen erkennen, in welcher Größenordnung der Bundesminister nach einer Anhebung der Wohnungsmieten zusätzliche Einnahmen allein im Kapitel 08 07 erwartete.

48. Die Weisung des Bundesministers vom 13. April 1976 führte somit dazu, daß zusätzliche Einnahmen unterblieben, und zwar nicht nur in seinem eigenen Geschäftsbereich, sondern, weil er im Sinne der Bundeshaushaltsordnung der für das Bundesvermögen zuständige Bundesminister ist, in der gesamten Bundesverwaltung, in den Betriebsverwaltungen Bundespost und Bundesbahn sowie bei einer großen Zahl anderer Stellen. Er wird aufzufordern sein, die zunächst für den 1. August 1976 vorgesehene Anhebung der Mieten unverzüglich und die danach noch erforderlichen weiteren Mietanhebungen nach Maßgabe des 2. Wohnraumkündigungsschutzgesetzes zu veranlassen.

Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder

Haushaltsjahr 1973 und später

49. Dem Bundesminister obliegt die Aufsicht über die Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder, eine Anstalt des öffentlichen Rechts. In seinem Gutachten über die Organisation der Versorgungsanstalt vom Juli 1973 hatte der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung festgestellt, daß die Organisation der Versorgungsanstalt weitgehend nicht den Anforderungen entsprach und auch die Leitungsfunktionen insgesamt nicht hinreichend wahrgenommen wurden.

50. Aufgrund des Gutachtens sind vor allem im Bereich der Fachaufgaben organisatorische Änderungen durchgeführt worden. Sie haben sich bewährt, wie der Bundesrechnungshof bei einer Prüfung im Jahre 1975 feststellen konnte.

Bei der Verwaltung des beträchtlichen Grundvermögens der Versorgungsanstalt von mehr als 20 000 Mieteinheiten waren die gutachtlichen Vorschläge jedoch teilweise noch nicht aufgegriffen worden, obwohl der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung ausdrücklich auf die Gefahr laufender Vermögensverluste hingewiesen hatte. Die Versorgungsanstalt hatte noch keinen hinreichenden Überblick über die Mietpreisgestaltung. Betriebskostenerhöhungen, die zu wirtschaftlich notwendigen und gesetzlich zulässigen Mieterhöhungen hätten Anlaß geben müssen, wurden nicht systematisch berücksichtigt. Der Versorgungsanstalt ist ein erheblicher Schaden entstanden. Es wird Sache des Bundesministers als Aufsichtsbehörde sein, eine durchgreifende Reorganisation der Grundstücksverwaltung sicherzustellen.

Der Bundesrechnungshof hält es im übrigen für bedenklich, daß die Versorgungsanstalt ihr Vermögen ohne anstaltsbezogene Zwecksetzung teilweise in Grundstücken anlegt. Diese langfristigen, häufig unrentablen Vermögensanlagen entsprechen nicht den Interessen des Versorgungssystems und belasten die Versorgungsanstalt mit aufgabenfremden Leitungs- und Organisationsproblemen.

51. Aus ähnlichen Erwägungen bestehen Bedenken gegen die Vergabe von Hypothekendarlehen an Versicherte zu einem günstigen festen Zinssatz. Im Jahre 1973 wurden 96 Millionen DM für diese langfristigen Anlagen ausgegeben. Auch aus Gründen der Gleichbehandlung erscheint es nicht gerechtfertigt, daß ein kleiner Teil der Versicherten in solch hohem Maße zu Lasten des Versorgungssystems besonders begünstigt wird. Die noch weiterreichende Besserstellung der eigenen Bediensteten hat die Versorgungsanstalt aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes eingestellt. Die Vergabe von Hypothekendarlehen an Versicherte soll überprüft und in den grundlegenden Konditionen neu geregelt werden.

52. Die Versorgungsanstalt hat darüber hinaus in den Jahren 1972 bis 1974 Hypothekendarlehen zu Vorzugsbedingungen auch an nebenamtliche Mitglieder und stellvertretende Mitglieder ihres Vorstandes vergeben. Die entsprechenden Entscheidungen wurden allein von den hauptamtlichen Mitgliedern des Vorstands getroffen, obwohl die Satzung ausdrücklich bestimmt, daß die Anstalt bei der Regelung aller Rechtsbeziehungen zu den Vorstandsmitgliedern vom Vorsitzenden des Verwaltungsrates vertreten wird. Diese Vorschrift entspricht den sachlichen Erfordernissen und den bei ähnlichen Interes-

senkonflikten üblichen Regelungen. Die Darlehensverträge sind demnach unwirksam.

Es wird Sache des Bundesministers der Finanzen sein, sicherzustellen, daß der Versorgungsanstalt aus diesen sachlich und formell zu beanstandenden Vermögensgeschäften kein Schaden ensteht.

53. Bei einer stichprobenmäßigen Überprüfung von Versorgungsleistungen hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß über 40 v. H. der Versorgungsberechtigten bei Eintritt in den Ruhestand mit ihren Ruhestandsbezügen (Sozialversicherungsrente zuzüglich Zusatzversorgungsrente) das letzte Nettoarbeitseinkommen erreichten oder teilweise erheblich übertrafen. Diese verhältnismäßig hohe Versorgung ergibt sich im wesentlichen daraus, daß die Zusatzverordnung wie die Beamtenpension 75 v. H. des Bruttoarbeitseinkommens erreichen soll. Hierbei wird nicht berücksichtigt, daß die Ausgangslage beider Gruppen nicht gleich ist, weil Arbeitnehmer des öffentlichen Dienstes Sozialversicherungsbeiträge zu leisten haben, die bei ihren Versorgungsbezügen wegfallen. Hinzu kommt, daß der Versorgungsberechtigte in aller Regel keine Lohn- oder Einkommensteuer entrichten muß.

Die Versorgungsleistungen können darüber hinaus auch deshalb das normale in Betracht kommende Arbeitseinkommen weit überschreiten, weil die Berechnung der Zusatzversorgung an das in den letzten drei Jahren erzielte Arbeitsentgelt anknüpft. Damit wird die Möglichkeit eröffnet, kurzzeitige Überstunden und andere Mehrarbeitsverdienste — auch gezielt — für die Zusatzversorgung geltend zu machen.

Die Versorgung übersteigt in noch stärkerem Maße das Arbeitseinkommen, wenn — wie in den letzten Jahren — die Erhöhung der Sozialversicherungsrenten über die Einkommensverbesserungen im öffentlichen Dienst hinausgeht.

Diese systembedingten Ergebnisse liegen nicht im Rahmen der allgemein für die Versorgung der Arbeitnehmer maßgebenden und angestrebten Leitvorstellungen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte geprüft werden, inwieweit „Überversorgungen" vermieden oder eingeschränkt werden können. Dies erscheint auch deshalb geboten, weil es sich bei der Zusatzversorgung nicht um eine versicherungsmäßige Leistung handelt und die Beiträge seit 1973 ausschließlich von den öffentlichen Arbeitgebern getragen werden.

Bundesminister für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten

(Einzelplan 10)

Marktordnung

(Kapitel 10 04)

Beschaffung von Lagerraum für die deutsche Weinwirtschaft

(Titel apl. 683 04)

Haushaltsjahr 1974

54. Der Bundesminister beantragte am 23. Juli 1974 beim Bundesminister der Finanzen die Einwilligung zu einer außerplanmäßigen Ausgabe in Höhe von 300 000 DM zum Zwecke der Beschaffung von Lagerraum für die deutsche Weinwirtschaft. Zur Begründung führte er aus, die übergroße Weinernte 1973 und der stagnierende Absatz beim Weinhandel hätten zu einem Preisverfall in bestimmten Weinbaugebieten geführt. Damit sich der Preisverfall infolge der günstigen Ernteaussichten für 1974 nicht weiter fortsetze, müsse noch vor der neuen Ernte vorsorglich zusätzlicher Lagerraum bereitgestellt werden. Die Ausgaben seien unvorhergesehen und zur Abwendung erheblicher Einkommensverluste der Winzer unabweisbar.

Der Bundesminister der Finanzen erteilte seine Einwilligung am 29. Juli 1974.

55. Am 6. August 1974 bewilligte der Bundesminister dem Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz des Landes Rheinland-Pfalz (Landesministerium) Bundesmittel bis zur Höhe von 300 000 DM mit folgender Maßgabe:

Die Bundesmittel sollten der teilweisen Deckung der Kosten dienen, die durch die Anmietung von Lagerraum für die Umlagerung von Altweinen entstünden. Mit der Umlagerung sollte zusätzliche Lagerkapazität für die Aufnahme der Weinernte 1974 geschaffen werden.

Das Land Rheinland-Pfalz sollte im Jahre 1974 Eigenmittel in Höhe von mindestens 500 000 DM einsetzen, der jeweilige Bundesanteil dürfe $^3/_8$ der tatsächlichen Kosten nicht überschreiten. Die Bereitstellung der Bundesmittel sei auf das Haushaltsjahr 1974 beschränkt.

56. Das Landesministerium erteilte am 30. Juli 1974 zwei Zentralkellereien Zuwendungsbescheide über 400 000 DM bzw. 200 000 DM aus Landes- und Bundesmitteln. Für die Verwendung der Mittel sollten die „Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze" des Landes und u. a. folgende „Besonderen Bewirtschaftungsgrundsätze" gelten:

Die Zentralkellereien könnten Lagerraum, soweit sie ihn nicht selbst benötigen, an Erzeugergemeinschaften im Lande Rheinland-Pfalz weitergeben. Der Zuschuß dürfe nur den Erzeugergemeinschaften zur Verfügung gestellt werden, die ab dem 1. August 1974 Mietverträge für zusätzlichen Lagerraum abgeschlossen hätten. Der Abruf der Mittel dürfe erst erfolgen, wenn diese im Rahmen des Verwendungszweckes zur Leistung fälliger Zahlungen benötigt würden. Die 1974 abgerufenen Beträge dürften nur für Zahlungen verwendet werden, deren Fälligkeit über den 31. Dezember 1974 nicht hinausginge.

Am 6. Dezember 1974 stimmte der Bundesminister einer Bitte des Landesministeriums vom 20. September 1974 zu, die Beteiligung des Landes für das Haushaltsjahr 1974 von $^5/_8$ auf 50 v. H. zu ändern.

57. Nach der Auffassung des Bundesrechnungshofes bestand für den Bund nach dem Grundgesetz in diesem Falle keine Finanzierungszuständigkeit, denn die Bereitstellung von Mitteln des Bundes für die Beschaffung von Lagerraum für die deutsche Weinwirtschaft an das Land Rheinland-Pfalz bedeutet

eine Beteiligung an Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, die regional und zeitlich beschränkt waren.

58. Der Bundesrechnungshof hat bei seiner Prüfung im Land Rheinland-Pfalz festgestellt, daß ein Teil der aus Titel apl. 683 04 in Anspruch genommenen Bundesmittel in Höhe von 283 962,50 DM nicht entsprechend den Bewilligungsbedingungen des Bundesministers gegenüber dem Landesministerium und auch nicht entsprechend den von diesem Ministerium gegenüber den beiden Zentralkellereien aufgestellten Bewirtschaftungsgrundsätzen verwendet wurden.

In diesen Regelungen war eindeutig bestimmt worden, daß sowohl die Bundes- als auch die Landesmittel nur für im Haushaltsjahr 1974 fällig werdende Mietzahlungen verwendet werden dürften. Von den 567 925 DM, die durch die in die Durchführung der Maßnahme eingeschalteten Bezirksregierungen als Mietzuschüsse ausgezahlt wurden, waren im Haushaltsjahr 1974 nur 299 703,73 DM für fällige Mietzahlungen erforderlich, so daß 268 221,27 DM zu Unrecht geleistet wurden. Nach dem Beteiligungsverhältnis entfallen davon auf den Bund 50 v. H. = 134 110,63 DM.

Der bestimmungswidrigen Verwendung von Bundesmitteln lag eine Weisung des Landesministeriums an die Bezirksregierungen zugrunde. Den beteiligten Bediensteten des Landes war dabei bekannt, daß die Zentralkellerei einen Teil der Beträge erst im Laufe des Jahres 1975 an die Vermieter zu zahlen hatten.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, das Land aufzufordern, die zweckwidrig verwendeten Bundesmittel in Höhe von 134 110,63 DM zurückzuzahlen. Dabei ist er davon ausgegangen, daß die beiden Zentralkellereien nicht in Anspruch genommen werden können, da das Landesministerium selbst die bestimmungswidrige Verwendung der Mittel veranlaßt hat.

Der Bundesminister hat dieser Bitte mit Schreiben vom 26. März 1976 entsprochen. Das Landesministerium hält einen Anspruch des Bundes auf Rückzahlung nicht für gegeben. Über dessen Geltendmachung beraten zur Zeit die zuständigen Bundesministerien.

Der Bundesminister wird in Zukunft auch zu beachten haben, daß in derartigen Fällen eine Finanzierungszuständigkeit des Bundes nicht besteht.

Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung
(Einzelplan 11)

Allgemeine Bewilligungen
(Kapitel 11 02)

Zuschüsse zur Verbilligung von Zinsen für Darlehen zur Gründung oder Festigung einer selbständigen freiberuflichen Existenz einschließlich Verwaltunsgkosten
(Titel 662 01)

Haushaltsjahr 1974 und früher

59. Die Lastenausgleichsbank verbürgt aufgrund eines ihr aus Mitteln des ERP-Sondervermögens zur Verfügung gestellten Haftungsfonds Darlehen von Kreditinstituten an Angehörige freier Berufe. Daneben werden aus Mitteln des Bundeshaushalts vom Bundesminister ebenfalls über die Lastenausgleichsbank Zuschüsse — seit 1974 jährlich 4,9 Millionen DM — zur Verbilligung der Zinsen für die verbürgten Darlehen gegeben. Beide Maßnahmen haben den Zweck, die Gründung oder Festigung einer selbständigen freiberuflichen Existenz zu erleichtern. Als Zuschuß können jährlich bis zu 3 v. H. des jeweiligen Darlehensbetrages, jedoch von höchstens 50 000 DM gewährt werden. Da die bereitgestellten Mittel nicht ausreichten, wurden die Zuschüsse im Jahre 1974 auf 2,6 v. H. des Darlehensbetrages festgesetzt. Der Zuschuß wird für drei Jahre gewährt; er kann ausnahmsweise bis auf fünf Jahre ausgedehnt werden.

Die Lastenausgleichsbank hat die 1973 bewilligten und gezahlten Zuschüsse analysiert. Es haben erhalten:

	Anzahl der Fälle	1 000 DM
Apotheker, Ärzte, Zahnärzte ..	5 823	4 203
Wirtschaftsprüfer, Steuerberater	491	232
andere freiberuflich Tätige	744	342
zusammen ...	7 058	4 777

Danach betrugen die Zuschüsse je Dahrlehensnehmer jährlich im Durchschnitt rd. 720 DM für Apotheker, Ärzte und Zahnärzte, rd. 470 DM für Wirtschaftsprüfer und Steuerberater sowie rd. 460 DM für die anderen freiberuflich Tätigen. Auf Apotheker, Ärzte und Zahnärzte sowie Wirtschaftsprüfer und Steuerberater entfallen mehr als 90 v. H. der bewilligten Zuschüsse; diese Berufsgruppen hatten in den letzten Jahren innerhalb der freien Berufe im Durchschnitt das höchste Einkommen. Darüber hinaus erzielten die meisten Geförderten dieser Berufsgruppe bereits kurze Zeit nach der Aufnahme der selbständigen Tätigkeit erhebliche, im Vergleich zu anderen Berufsgruppen überdurchschnittliche Gewinne.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, daß bei diesen Einkommensverhältnissen der Zuschuß seinen Zweck noch erfüllt und den damit verbundenen Aufwand der Verwaltung und bei den Banken rechtfertigt; für eine Existenzgründung dürfte er kaum entscheidend sein und damit nicht als wirksame Förderungsmaßnahme angesehen werden können.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die im Bundesministerium angestellten Überlegungen bald abzuschließen und auf die Fortführung des Programms zu verzichten.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, eine bereits 1974 vorgesehene Änderung der Richtlinien sei gegenstandslos geworden, weil nach neuen Überlegungen die Bundesmittel nicht mehr als Zuschüsse, sondern als rückzahlbare zinslose „Starthilfe" gewährt werden sollen. Es könne den Begünstigten durchaus zugemutet werden, nach einer bestimmten Anlaufzeit die Bundesmittel zurückzuzahlen. Ein solches Ver-

fahren habe zudem den Vorteil, daß — nach Auslauf der „alten" Fälle — sich die zur Verfügung stehenden Mittel nach einigen Jahren beträchtlich erhöhen würden und somit wesentlich höhere Beträge gewährt werden könnten. Außerdem seien nach einer gewissen Zeit Haushaltsmittel nur noch zur Deckung der Verwaltungskosten der Lastenausgleichsbank erforderlich, weil die dann zur Verfügung stehenden Mittel revolvierend eingesetzt werden könnten. Ein Verzicht auf die Fortführung des Programms werde nicht erwogen.

Diese Stellungnahme befriedigt nicht. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß das Förderungsprogramm einzustellen ist; die dafür vorgesehenen Bundesmittel könnten eingespart werden. Bei der gegenwärtigen Haushaltslage des Bundes dürfte es nicht mehr vertretbar sein, die genannten Berufsgruppen weiter mit öffentlichen Mitteln zu subventionieren.

Darüber hinaus begegnen die Vorstellungen des Bundesministers zur Änderung des Programms erheblichen haushaltsrechtlichen Bedenken. Ihre Verwirklichung würde bei unverändertem Einsatz von jährlich 4,9 Millionen DM nach z. B. fünf Jahren zur Bildung eines Fonds von rd. 25 Millionen DM führen. Ein revolvierender Einsatz könnte zu einem „Schattenhaushalt" führen, dessen Mittel der parlamentarischen Bewilligung und Kontrolle entzogen wären. Außerdem würde der Verwaltungsaufwand bei als Darlehen gewährten Zuwendungen erheblich steigen (Überwachung der Rückflüsse, Mahnungen usw.) und im Verhältnis zum Nutzen noch ungünstiger werden.

Leistungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz und gleichartige Leistungen

(Kapitel 11 11)

Titelgruppe:
Liquiditätshilfe an die Bundesanstalt für Arbeit

Zuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit
(Titel 616 11)

Darlehen an die Bundesanstalt für Arbeit
(Titel 856 11)

Haushaltsjahr 1975 und früher

60. Im Haushaltsjahr 1975 mußte der Bund erstmals der Bundesanstalt für Arbeit (BA) zur Sicherstellung ihrer Zahlungsfähigkeit Darlehen und Zuschüsse gewähren. Die finanziellen Hilfen des Bundes wurden notwendig, weil die Ausgaben der BA in den letzten Jahren stark angestiegen waren.

Einen nicht unbeträchtlichen Anteil daran haben die Aufwendungen für die Krankenversicherung derjenigen Leistungsempfänger, die Arbeitslosengeld (Alg), Arbeitslosenhilfe (Alhi) oder Unterhaltsgeld (Uhg) erhalten; sie sind für den Fall der Krankheit auf Kosten der BA versichert (§§ 155 ff. Arbeitsförderungsgesetz — AFG). Soweit gleichartige Unterstützungsleistungen aus Bundesmitteln gewährt werden (Arbeitslosenhilfe für besondere Personengruppen, Heimkehrer-Arbeitslosengeld und Arbeitslosenbeihilfe), trägt der Bund die Kosten für die Krankenversicherung.

Die Krankenversicherungsbeiträge errechnen sich aus der Summe der Leistungen (Alg, Alhi, Uhg), die an die arbeitslosen Mitglieder einer Krankenkasse gezahlt werden, sowie dem Beitragssatz, der für die Mitglieder dieses Krankenversicherungsträgers mit sofortigem Anspruch auf Krankengeld gilt. Die so ermittelten Beträge werden jeweils noch mit den Verhältniszahlen vervielfacht, die der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung nach § 157 Abs. 3 AFG durch Rechtsverordnung festsetzt.

Seit 1970 haben die Aufwendungen der Bundesanstalt und des Bundes für die Krankenversicherung der Leistungsempfänger wie folgt zugenommen:

Jahr	Gesamtaufwendungen	davon zu Lasten	
		der BA	des Bundes
	(Beträge in Millionen DM)		
1970	164,6	161,5	3,1
1971	243,8	240,0	3,8
1972	411,3	405,4	5,9
1973	445,1	438,1	7,0
1974	959,1	942,4	16,7
1975	2 188,3	2 141,1	47,2

Für das Haushaltsjahr 1975 mußte somit für diese Krankenversicherung mehr als das Dreizehnfache der Aufwendungen des Jahres 1970 erbracht werden, während die Zahl der Leistungsempfänger nur um etwa das Fünffache gestiegen ist. Der Anteil der Krankenversicherungsbeiträge an den Leistungen der BA für Leistungsempfänger ist im Durchschnitt von rd. 17,5 v. H. im Jahr 1970 auf rd. 25,5 v. H. im Jahr 1975 gestiegen; bei der Arbeitslosenhilfe aus Bundesmitteln beläuft sich der Anteil der Krankenversicherung an den Gesamtleistungen im Jahre 1975 bereits auf 29,7 v. H.

61. Die Krankenkassen legen über die Einnahmen und Ausgaben für die Krankenversicherung der Leistungsempfänger keine gesonderte Rechnung. Deshalb hat der Bundesrechnungshof auf der Grundlage von statistischen Veröffentlichungen der Bundesanstalt und des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung eigene Berechnungen anstellen müssen. Nach dieser Untersuchung sind die überproportionalen Steigerungen der Versicherungsbeiträge zurückzuführen

— auf die stetigen, von den Krankenkassen ohne Nachweis des Erfordernisses vorgenommenen Erhöhungen der Beitragssätze, auf die die Bundesanstalt keinen Einfluß hat — obwohl sie in der Gruppe der pflichtversicherten Krankenkassenmitglieder mit sofortigem Anspruch auf Barleistungen weitaus größter Beitragszahler ist — und

— auf die wiederholten, nicht immer auf Grund völlig zutreffender Unterlagen berechneten An-

hebungen der Verhältniszahlen nach § 157 Abs. 3 AFG.

Das hat dazu geführt, daß die Bundesanstalt höhere Beitragszahlungen geleistet hat als zur Deckung des Risikos der Träger der Krankenversicherung erforderlich gewesen wäre.

62. Im Interesse einer gerechten Verteilung der finanziellen Lasten entsprechend dem versicherten Risiko hat der Bundesrechnungshof eine Neuregelung der Krankenversicherung der Leistungsempfänger nach dem AFG vorgeschlagen. Er hat empfohlen, den Krankenkassen anstelle der erhöhten Beiträge für pflichtversicherte Mitglieder mit sofortigem Anspruch auf Barleistungen nach § 182 RVO die zu erbringenden Geldleistungen für die ersten sechs Wochen der Arbeitsunfähigkeit zu erstatten und im übrigen für die *Sach*leistungen (Arzthonorare, Krankenhauskosten, Medikamente usw.) nur den niedrigeren, für Versicherte mit Entgeltfortzahlungsanspruch für mindestens sechs Wochen geltenden Beitragssatz, das ist der sog. „allgemeine" Beitragssatz, zugrunde zu legen. Nach Berechnungen des Bundesrechnungshofes wären bei dieser Regelung die Aufwendungen der BA und des Bundes für die Krankenversicherung der Leistungsempfänger allein im Haushaltsjahr 1975 um etwa 280 Millionen DM niedriger gewesen.

Der Bundesminister hat anerkannt, daß die Regelung des AFG über die Höhe der Beiträge zur Krankenversicherung der Empfänger von Arbeitslosengeld, Arbeitslosenhilfe und Unterhaltsgeld die in sie gesetzten Erwartungen nicht voll erfüllt hat; deshalb werde bereits seit einiger Zeit eine Neuregelung erwogen. Der Bundesminister sollte sie beschleunigt entwickeln und dabei die Ergebnisse der Untersuchung des Bundesrechnungshofes berücksichtigen. Außerdem sollte er die Krankenkassen veranlassen, die Einnahmen und Ausgaben für die Krankenversicherung der Leistungsempfänger der Bundesanstalt getrennt zu buchen und zu erfassen, wie das bereits für die Krankenversicherung der Rentner geschieht.

Sozialversicherung

(Kapitel 11 13)

Zuschüsse des Bundes an die knappschaftliche Rentenversicherung

(Titel 616 01)

Haushaltsjahr 1974 und früher

Beitragshöhe in der knappschaftlichen Rentenversicherung

63. Der Beitragssatz für die Pflichtversicherten in der knappschaftlichen Rentenversicherung beträgt seit 1957 23,5 v. H. der für die Berechnung des Beitrags maßgebenden Bezüge. Davon haben die Versicherten 8,5 v. H., die Arbeitgeber 15 v. H. zu tragen (§ 130 Reichsknappschaftsgesetz — RKG).

Durch das 3. Rentenversicherungsänderungsgesetz vom 28. Juli 1969 wurde der Beitragssatz für die Pflichtversicherten in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten ab 1. Januar 1973 von 17 v. H. auf 18 v. H. der für die Berechnung des Beitrags maßgebenden Bezüge erhöht. Davon haben die Versicherten 9 v. H. zu tragen. Der Beitragssatz zur knappschaftlichen Rentenversicherung wie auch seine anteilige Aufbringung blieben unverändert. Da der zur Aufrechterhaltung der Leistungen vom Bund zu gewährende Zuschuß (§ 128 RKG) sich aus dem Unterschiedsbetrag der Gesamteinnahmen und Gesamtausgaben der knappschaftlichen Rentenversicherung errechnet, wirkt sich die geringere Beitragsleistung der Versicherten der knappschaftlichen Rentenversicherung für den Bundeshaushalt nachteilig aus. Eine Erhöhung des Beitragssatzes um 0,5 v. H. hätte 1973 und 1974 — bei Beitragseinnahmen der Bundesknappschaft in Höhe von 1,420 Milliarden DM und 1,608 Milliarden DM — zu Mehreinnahmen von 30,2 und 34,2 Millionen DM geführt und in dieser Höhe jeweils den jährlichen Defizitausgleich des Bundes ermäßigt.

64. Der Bundesrechnungshof hat bereits mit Schreiben vom 19. Oktober 1971 an den Bundesminister die unterschiedliche Behandlung der Versicherten beanstandet und empfohlen, eine Erhöhung des Beitragsanteils der in der knappschaftlichen Rentenversicherung Versicherten durch Änderung des § 130 RKG vorzunehmen.

Der Bundesminister hat mit Schreiben vom 2. Dezember 1971 erwidert, daß eine Erhöhung des Beitragssatzes „gegenwärtig nicht opportun" sei, da sie die wirtschaftliche Konsoldierung des Bergbaues beeinträchtigen würde.

65. Der Bundesrechnungshof hält es nach wie vor nicht für gerechtfertigt, daß der Beitragsanteil der Versicherten in der knappschaftlichen Rentenversicherung niedriger liegt als der der Pflichtversicherten in der Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten, zumal jene nach Art und Umfang bessere Leistungen erhalten. Neben höheren Einzelleistungen, die auf den für jedes anrechnungsfähige Versicherungsjahr festgelegten günstigeren Jahresbeiträgen beruhen, werden in der knappschaftlichen Rentenversicherung durch zusätzliche Rentenarten mehr Risiken als in den beiden anderen Zweigen der Rentenversicherung abgedeckt. Der Bundesrechnungshof ist deshalb wegen einer Änderung des § 130 RKG erneut an den Bundesminister herangetreten. Die Erörterungen sind noch im Gange.

Gesetzliche Rücklage der knappschaftlichen Rentenversicherung

66. Die Rücklage für die knappschaftliche Rentenversicherung darf derzeit rd. 369 Millionen DM betragen (§ 131 Abs. 1 RKG). Die Hälfte dieser Rücklage ist so anzulegen, daß über sie jederzeit verfügt werden kann. Die so angelegten Mittel sind im Bedarfsfall zur Deckung der laufenden Ausgaben der knappschaftlichen Rentenversicherung heranzuziehen (§ 131 Abs. 3 S. 1 und 2 RKG). Jedoch gilt die Verpflichtung der Bundesknappschaft, ihre Rücklage liquide anzulegen, nicht für Rückflüsse aus Vermögensanlagen zur Förderung des Bergarbeiterwoh-

nungsbaus, wenn diese wieder im Bergarbeiterwohnungsbau angelegt werden (§ 131 Abs. 3 S. 3 RKG).

Neben der Rücklage weist die Vermögensübersicht der Bundesknappschaft noch sonstiges Reinvermögen aus. In diesem sind vor allem die rechnungsmäßigen Vermögensteile, wie Forderungen, Verpflichtungen, Posten der Rechnungsabgrenzung und das Verwaltungsvermögen zusammengefaßt (vgl. hierzu Rentenanpassungsbericht 1976 vom 5. November 1975, Drucksache 7/4250 Übersichten 42 und 43).

67. Entgegen den Bestimmungen in § 131 Abs. 1 RKG hat die Bundesknappschaft eine über 369 Millionen DM hinausgehende Rücklage. Diese wies am 30. September 1975 aus

Hypothekendarlehen für den Bergarbeiterwohnungsbau	rd. 205,5 Millionen DM,
sonstige langfristige Anlagen (insbesondere Darlehen, Wertpapiere)	rd. 73,7 Millionen DM,
Anlagen, über die jederzeit verfügt werden kann	rd. 138,7 Millionen DM,
insgesamt ...	rd. 417,9 Millionen DM.

Damit wird an diesem Stichtag die gesetzliche Rücklage um rd. 49 Millionen DM überschritten.

Die Bundesknappschaft ordnet von den Anlagen, über die jederzeit verfügt werden kann, in ihrem Rechenwerk nur soviel der Rücklage zu, daß der nach § 131 Abs. 1 RKG zu bestimmende Betrag nicht überschritten wird. Den restlichen Teil dieser Anlagen weist sie im sonstigen Reinvermögen aus. Eine Unterscheidung bei der Aufteilung, z. B. nach Art oder Laufzeit der Anlage, wird dabei nicht vorgenommen.

Der Bundesminister, den der Bundesrechnungshof über diesen Sachverhalt unterrichtet hat, ist der Auffassung, daß in der Verordnung über das Rechnungswesen bei der Bundesknappschaft vom 26. Oktober 1973 (BGBl. I S. 1533) nicht ausgeführt sei, welche Vermögensposten in der knappschaftlichen Rentenversicherung zur Rücklage zu zählen seien; insofern könne sich die Bundesknappschaft unter Umständen darauf berufen, daß sie einen zusätzlichen Betriebsmittelstock bilden könne, der nicht zur Rücklage zu rechnen sei.

Auch die Bundesknappschaft vertritt die Auffassung, daß nicht alle Mittel, die ihrer Anlageform nach den Vorschriften des § 131 Abs. 1 Satz 1 RKG entsprechen (sofort verfügbare Zahlungsmittel, Termin- und Spareinlagen usw.), der gesetzlichen Rücklage zugeordnet werden müssen.

Der Bundesrechnungshof schließt dagegen aus dem Wortlaut des § 131 Abs. 3 S. 2 RKG, daß es sich bei diesen Mitteln um die Betriebsmittel der knappschaftlichen Rentenversicherung insgesamt handelt. Die Verordnung über das Rechnungswesen bei der Bundesknappschaft kann nach dieser Ansicht nicht Rechtsgrundlage für eine Vermögensbildung über den gesetzlichen Rahmen hinaus sein.

Der Bundesrechnungshof hält es bei dieser Sachlage für erforderlich, die Rücklage der Bundesknappschaft unverzüglich auf den gegenwärtig zulässigen Höchstbetrag von rd. 369 Millionen DM zurückzuführen. Damit würde auch der Bundeszuschuß an die knappschaftliche Rentenversicherung um diesen Betrag geringer ausfallen können. Das Bundesversicherungsamt als zuständige Aufsichtsbehörde wird hierzu das Notwendige zu veranlassen haben.

68. Die Bundesknappschaft hat von der nach § 131 Abs. 1 RKG gebildeten Rücklage zur Zeit rd. 205,5 Millionen DM in Hypothekendarlehen für den Bergarbeiterwohnungsbau angelegt. Da die Rückflüsse aus dieser Vermögensanlage von der Bundesknappschaft immer wieder in Hypothekendarlehen für den Bergarbeiterwohnungsbau angelegt werden, wird dieser Teil der Rücklage ständig langfristig angelegt sein. Aus diesem Grund hat es die Bundesknappschaft auch noch nicht erreicht, die Hälfte der Rücklage in liquider Form anzulegen.

Die Bundesknappschaft ist nicht verpflichtet, Hypothekendarlehen für den Bergarbeiterwohnungsbau aus Mitteln der Rücklage nach § 131 Abs. 3 Satz 3 RKG zu gewähren. Der Bundesrechnungshof ist daher der Auffassung, daß es wegen der finanziellen Abhängigkeit der Bundesknappschaft auch von den übrigen Zweigen der gesetzlichen Rentenversicherungen zweckmäßig gewesen wäre, von diesen Vermögensanlagen abzusehen.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesknappschaft dazu darauf hingewiesen, daß die Träger der Arbeiterrentenversicherung ihren Versicherten wegen des Anlageverbots nach § 1383 b Abs. 4 Reichsversicherungsordnung (RVO) Darlehen für den Wohnungsbau und den Bau von Eigenheimen und Eigentumswohnungen schon seit Jahren nicht mehr gewähren können, und daß auch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte seit 1974 die Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Eigenheimen und Eigentumswohnungen durch ihre Versicherten vor allem aus Solidaritätsgründen mit der Arbeiterrentenversicherung eingestellt hat.

Die von der Bundesknappschaft auf Grund von § 131 Abs. 3 Satz 3 RKG getroffene Regelung bevorzugt daher ungerechtfertigt die Versicherten der knappschaftlichen Rentenversicherung gegenüber den Versicherten der Arbeiterrenten- und Angestelltenversicherung.

Die Bundesknappschaft meint, mit der Gewährung von Darlehen für den Bergarbeiterwohnungsbau eine besondere soziale Aufgabe zu erfüllen, nämlich die Lebensverhältnisse der geringer verdienenden Versicherten der knappschaftlichen Rentenversicherung zu verbessern und damit auch arbeitsmarktpolitischen Zwecken zu dienen.

Der Bundesrechnungshof vermag sich der Ansicht der Bundesknappschaft nicht anzuschließen, da das Einkommen der im Bergbau Beschäftigten nicht unter dem der Beschäftigten anderer Wirtschaftszweige liegt. Er gibt der Gleichbehandlung der Versicherten aller Zweige der Rentenversicherungen den unbedingten Vorrang vor allen anderen für die Beibehaltung der Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaus vorgetragenen Erwägungen.

Auch kann die Aufwendung von Mitteln für arbeitsmarktpolitische Ziele nicht Aufgabe der Rentenversicherung sein.

Der Bundesminister teilt grundsätzlich die Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen die Gewährung von Hypothekendarlehen für den Bergarbeiterwohnungsbau. Auch er ist der Auffassung, daß aus Gründen der Gleichbehandlung von Versicherten die mit Wirkung vom 1. Januar 1972 angefügte Bestimmung grundsätzlich keine Berechtigung mehr habe, nachdem die Arbeiterrentenversicherung und die Angestelltenversicherung derartige Darlehen nicht mehr gewähren. Der Bundesminister verweist allerdings darauf, daß er die Organe der Bundesknappschaft nicht zwingen kann, ihren Versicherten Hypothekendarlehen nicht mehr zu gewähren; infolgedessen könne ein der Höhe der Rückflüsse entsprechender Abbau der Rücklage der knappschaftlichen Rentenversicherung und folglich eine ebenso große Verminderung der Bundeszuschüsse rechtlich nicht durchgesetzt werden.

Er meint, das angestrebte Ergebnis könne nur über eine Gesetzesänderung erreicht werden, sofern die Organe der Bundesknappschaft selbst nicht bereit seien, die Rückflüsse aus Vermögensanlagen für den Bergarbeiterwohnungsbau nicht mehr für die Hingabe von Darlehen zu nutzen.

Der Bundesrechnungshof stimmt dem zu und hält deshalb eine Streichung des § 131 Abs. 3 Satz 3 RKG für geboten, da die Bundesknappschaft offensichtlich die ihr gegebene Möglichkeit, Rückflüsse aus Vermögensanlagen zur Förderung des Bergarbeiterwohnungsbaus wieder für den gleichen Zweck anzulegen, auch künftig voll nutzen wird.

Zugleich sollte bestimmt werden, daß die Rückflüsse aus diesen Vermögensanlagen — die jährlich mehrere Millionen DM betragen — zum Ausgleich der Einnahmen und der Ausgaben zu verwenden sind. Die zulässige Höhe der Rücklage der Bundesknappschaft sollte jeweils um diesen Betrag vermindert werden. Damit würde auch der Bundeszuschuß entsprechend gesenkt werden.

69. Der Bundesrechnungshof hat im übrigen bereits im Jahre 1968 in einer Stellungnahme zum Entwurf eines Bundesknappschaftserrichtungsgesetzes dem Bundesminister als seine Auffassung mitgeteilt, daß die Bundesknappschaft bei der Art der Finanzierung der Leistungen einer Rücklage nicht bedürfe. Auch der Bundesminister der Finanzen hat damals geäußert, daß das Vorhandensein eines weiteren Vermögens als das des Verwaltungsvermögens und der Betriebsmittel der Defizithaftung des Bundes widerspreche.

Der Bundesrechnungshof hält eine Rücklage in der knappschaftlichen Rentenversicherung auch aufgrund neuerer Erkenntnisse nicht für notwendig. Nach § 127 RKG werden die Mittel für die Ausgaben der knappschaftlichen Rentenversicherung durch Beiträge der Versicherten und der Arbeitgeber und einen Zuschuß des Bundes aufgebracht. Außerdem finanzieren die Träger der Rentenversicherungen der Arbeiter und der Angestellten einen Teil der Ausgaben der knappschaftlichen Rentenversicherung (§ 104 Abs. 4 RKG, Artikel 2 § 20 b Knappschaftsrentenversicherungs-Neuregelungsgesetz. Dabei sind die Ausgaben der knappschaftlichen Rentenversicherung in den letzten Jahren nur noch zu folgenden Vomhundertsätzen durch Beiträge finanziert worden:

1970 zu 20,1 v. H.,	1973 zu 17,9 v. H.,
1971 zu 20,6 v. H.,	1974 zu 18,1 v. H.,
1972 zu 18,5 v. H.,	1975 zu 16,9 v. H. (Vorläufiges Ergebnis).

Die Bereithaltung einer Rücklage in der in § 131 Abs. 1 RKG vorgeschriebenen Höhe hat angesichts der dargestellten finanziellen Entwicklung der knappschaftlichen Rentenversicherung ihren Sinn verloren.

Wegen der Defizithaftung des Bundes nach § 128 RKG ist nach Ansicht des Bundesministers der Ausgleich von langfristigen Schwankungen der Einnahmen und Ausgaben bei der knappschaftlichen Rentenversicherung mittels der Rücklage von untergeordneter Bedeutung. Insoweit stimmt der Bundesminister mit den Vorstellungen des Bundesrechnungshofes überein. Wegen des Ausgleichs von kurzfristigen Schwankungen erscheint es ihm jedoch nötig, einen Teil einer — neu zu definierenden — Rücklage liquide zu halten. Dessen Höhe dürfte seiner Auffassung nach nicht von vornherein beschränkt werden, da mit der stetigen Dynamisierung von Leistungen etc. auch die Mittel zum Ausgleich von kurzfristigen Schwankungen ansteigen müßten.

Der Bundesrechnungshof hält demgegenüber an seiner Auffassung fest, daß es im Hinblick auf die Defizithaftung des Bundes einer Rücklage in der knappschaftlichen Rentenversicherung nicht bedarf. Der Ausgleich von kurzfristigen Schwankungen kann durch eine richtige Terminierung der Abschlagszahlungen auf die Bundeszuschüsse ausgeglichen werden. Eine entsprechende Änderung des Gesetzes erscheint daher geboten.

Der Bundesminister sollte in diesem Sinne das Notwendige veranlassen.

Zuschuß des Bundes an die knappschaftliche Rentenversicherung

(Titel 616 01)

Haushaltsjahr 1976 und früher

Zuwendungen der knappschaftlichen Rentenversicherung an andere Stellen

70. Während nach dem System der Sozialversicherung grundsätzlich die gesetzliche Krankenversicherung und die gesetzliche Rentenversicherung institutionell getrennt sind, ist die Bundesknappschaft Träger sowohl der knappschaftlichen Rentenversicherung als auch der knappschaftlichen Krankenversicherung (§ 6 Reichsknappschaftsgesetz — RKG).

Innerhalb der Bundesknappschaft ist die Haushalts- und Wirtschaftsführung für beide Versicherungszweige getrennt durchzuführen. Dabei ist von Bedeutung, daß der Bund der knappschaftlichen Rentenversicherung die erforderlichen Mittel in Höhe des Unterschiedsbetrages eines jeden Kalenderjahres zwischen den Gesamteinnahmen und den Gesamtausgaben zu gewähren hat (§ 128 RKG). Im Haushaltsplan 1976 ist der Bundeszuschuß an die knappschaftliche Rentenversicherung mit rd. 6,4 Milliarden DM veranschlagt; er überwiegt bei weitem das Beitragsaufkommen. Die knappschaftliche Krankenversicherung finanziert sich dagegen überwiegend aus Beiträgen; eine Defizithaftung des Bundes — wie bei der knappschaftlichen Rentenversicherung — ist hier nicht vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Bundesknappschaft zu Lasten der knappschaftlichen Rentenversicherung Aufgaben übernimmt, die in den übrigen Bereichen der Sozialversicherung der Krankenversicherung zugeordnet werden. Dies geht zu Lasten des Bundes.

71. So haben alle Rentenversicherungsträger — bis auf die Bundesknappschaft — das Inkrafttreten des Gesetzes über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation (Rehabilitations-Angleichungsgesetz) zum Anlaß genommen, ihre Zuschüsse zu den Kosten des Zahnersatzes ab 1. Januar 1975 einzustellen. Die Bundesknappschaft gewährt dagegen weiterhin Zuschüsse zum Zahnersatz aus Mitteln der knappschaftlichen Rentenversicherung aufgrund einer gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Rehabilitations-Angleichungsgesetzes — nach Genehmigung vom Bundesversicherungsamt — wirksam gewordenen Satzungsvorschrift. Sie hat im Haushaltsplan für das Jahr 1976 für die Zuschüsse zum Zahnersatz rd. 11,3 Millionen DM veranschlagt.

Der Bundesrechnungshof hat gegen die Gewährung von Zuschüssen zu den Kosten des Zahnersatzes aus Mitteln der knappschaftlichen Rentenversicherung sowohl gegenüber der Bundesknappschaft als auch gegenüber der Bundesregierung, die den Haushalt der Bundesknappschaft zu genehmigen hat, Bedenken erhoben. Der Bundesrechnungshof hat dabei auch auf die exemplarische Wirkung auf andere Rentenversicherungsträger hingewiesen. Wenn von seiten des Bundes keine Einwendungen gegen die Belastung im Rahmen des Defizitausgleiches bei der Bundesknappschaft erhoben werden, könnten sich die anderen Versicherungszweige der Rentenversicherung gezwungen sehen, ebenfalls solche Leistungen zu gewähren. Dies würde die Finanzen der gesetzlichen Rentenversicherung erheblich belasten. Die Bundesregierung hat daraufhin bei den Beratungen der Haushaltsplanentwürfe der Bundesknappschaft für die Jahre 1975 und 1976 den Versicherungsträger aufgefordert, die Angelegenheit in eigener Zuständigkeit zu bereinigen.

Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung hat allerdings Bedenken dagegen, im Rahmen des Haushaltsgenehmigungsverfahrens durch die Bundesregierung die Bundesknappschaft zur Einstellung von Zuschüssen zum Zahnersatz zwingen zu wollen. Es könne deshalb nur darum gehen, die Organe der Bundesknappschaft zu bewegen, aus der knappschaftlichen Rentenversicherung Zuschüsse zum Zahnersatz künftig nicht mehr zu gewähren. Der Bundesrechnungshof beurteilt im Hinblick auf den Defizitausgleich nach § 128 RKG die Rechtslage anders. Die Bundesregierung hat im Haushaltsgenehmigungsverfahren die Veranschlagung gesetzeswidriger Leistungen zu beanstanden. Das Rehabilitations-Angleichungsgesetz hat nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nunmehr klargestellt, daß die Krankenversicherungsträger Zuschüsse zum Zahnersatz nach Maßgabe ihrer Satzungsbestimmungen leisten müssen. Der Bundesrechnungshof hat lange vor Inkrafttreten des Rehabilitations-Angleichungsgesetzes gegen die Gewährung von Zuschüssen der Rentenversicherungsträger Bedenken geltend gemacht, weil nach seiner Ansicht diese Zuschüsse nicht zu dem Aufgabenbereich der Rentenversicherung gehören. Auch vom Verband Deutscher Rentenversicherungsträger und seinen Mitgliedern — außer der Bundesknappschaft — wird nunmehr derselbe Standpunkt eingenommen.

Die Bundesknappschaft hat auf die Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes erwidert, daß sie beabsichtige, das bisherige Verfahren beizubehalten.

Die Bundesregierung wird im Haushaltsgenehmigungsverfahren darauf hinzuwirken haben, daß die Zuschüsse der knappschaftlichen Rentenversicherung zu den Kosten des Zahnersatzes eingestellt werden. Das Bundesversicherungsamt wird als Aufsichtsbehörde in gleicher Weise tätig werden müssen.

72. Die Bundesknappschaft gewährt mehreren Gesundheitsämtern in Nordrhein-Westfalen, die Anträge auf Beihilfen für die Schulen und Jugendzahnpflege stellen, Zuwendungen aus Mitteln der knappschaftlichen Rentenversicherung. Dabei werden diesen Gesundheitsämtern für jedes zahnärztlich untersuchte Kind eines knappschaftlich Versicherten oder Knappschaftsrentners 0,10 DM zugewendet. Diese Zuwendungen sind vorerst weniger wegen ihres finanziellen Umfanges — die Bundesknappschaft hat in den Haushaltsjahren 1974, 1975 und 1976 jeweils 22 800 DM für diesen Zweck im Haushaltsplan veranschlagt —, sondern aus prinzipiellen Erwägungen bedenklich.

Es kann nicht Aufgabe der bundesunmittelbaren Bundesknappschaft als Rentenversicherungsträger sein, Aufgaben im Bereich der Länder zu finanzieren und die Träger der Gesundheitsämter durch die Übernahme von Zuwendungen finanziell zu entlasten.

Die Bundesknappschaft erkennt zwar die Auffassung des Bundesrechnungshofes als richtig an, daß die Schul- und Jugendzahnpflege zum Aufgabenbereich der Gesundheitsämter gehört. Die bloße Einrichtung der Schul- und Jugendzahnpflege bei den Gesundheitsämtern erscheint der Bundesknappschaft aber nicht ausreichend. Es hat nach ihrer Ansicht weitgehend an gesundheitserziehenden

Maßnahmen gefehlt. Erst durch die Gewährung von entsprechenden Mitteln könnten diese Maßnahmen sichergestellt werden. Die Bundesknappschaft will die Zuwendungen der knappschaftlichen Rentenversicherung zu den Kosten der Schul- und Jugendzahnpflege nicht einstellen, sondern in Zukunft auch in anderen Ländern solche Zuwendungen leisten. Gegen die Gewährung dieser Zuschüsse bestehen weiterhin Bedenken. Die Zuständigkeit und die Verantwortlichkeit für diese Aufgaben liegen bei den Ländern. Dem Bund steht hier weder eine Aufgaben- noch eine Finanzierungskompetenz zu. Für die Bundesknappschaft gelten die Bewertungs- und Bewirtschaftungsmaßstäbe des Bundes (§ 142 Abs. 1 S. 3 RKG). Daraus ergibt sich zwangsläufig, daß die Bundesknappschaft keine Zuschüsse zu den Kosten der Schul- und Jugendzahnpflege gewähren darf, weil sonst über den Defizitausgleich des Bundes mittelbar Haushaltsmittel des Bundes für Zwekke verwendet werden, für die dem Bund die Finanzierungskompetenz nicht zusteht.

Die Bundesregierung und das Bundesversicherungsamt werden auch hier das Notwendige zu veranlassen haben.

Eigenbetriebe der knappschaftlichen Krankenversicherung

73. Die knappschaftliche Krankenversicherung der Bundesknappschaft ist Träger von 13 Krankenhäusern oder Kliniken mit insgesamt rd. 4 800 Betten. Sie unterhält daneben als Gemeinschaftsbetrieb eine Zentralwäscherei. Außerdem sind verschiedenen Krankenhäusern als Nebenbetriebe mit gesonderter Rechnungsführung Sozialmedizinische Dienste, Lehranstalten zur Ausbildung Medizinisch-technischer Assistenten(innen), Institute für Pathologie und Zentralapotheken angegliedert.

74. Die Bundesknappschaft und ihre Vorgängerinnen waren rechtlich nicht verpflichtet, eigene Krankenhäuser zu betreiben. Inzwischen ist es zweifelhaft geworden, ob die Bundesknappschaft sich noch in diesem Umfang als Krankenhausträger betätigen darf. Von den gesamten abgerechneten Pflegetagen aller Krankenhäuser und Kliniken der Bundesknappschaft entfielen im Jahre 1974 nur noch rd. 48 v. H. auf Mitglieder der Bundesknappschaft. Dieser Anteil wird voraussichtlich weiter zurückgehen. Hierfür wird folgendes ausschlaggebend sein:

— Die Zahl der Beschäftigten im Steinkohlebergbau hat sich seit 1964 um annähernd 40 v. H. verringert. Selbst bei künftig gleichbleibender Fördermenge wird mit einem weiteren Rückgang der Beschäftigtenzahl im Bergbau gerechnet; denn die Rationalisierungsmöglichkeiten im Bergbau sind offenbar noch nicht ausgeschöpft (vgl. Rentenanpassungsbericht 1975, Teil B, BR-Drucksache 672/75).

— In der Vergangenheit war die rege Inanspruchnahme der Knappschaftskrankenhäuser durch knappschaftlich Versicherte von der besonderen Leistungsfähigkeit dieser Krankenhäuser auf dem Gebiete der Behandlung bergbau-spezifischer Krankheiten bestimmt. In den letzten Jahren ist jedoch die Leistungsfähigkeit anderer Krankenhäuser ganz wesentlich erhöht worden; das Leistungsangebot der Krankenhäuser insgesamt ist so breit gefächert, daß es auch den bergbautypischen Krankheiten voll gerecht werden kann. Deshalb können jetzt mehr Mitglieder der Bundesknappschaft in ortsnahe Krankenhäuser eingewiesen werden, die nicht im Eigentum der Bundesknappschaft stehen.

— Die Bundesknappschaft hat ihr Knappschaftsarztsystem in den letzten Jahren liberalisiert. Der Versicherte der knappschaftlichen Krankenversicherung hat nun freie Arztwahl unter den niedergelassenen Ärzten. Während früher die Knappschaftsärzte in der Regel den knappschaftlich Versicherten einem Knappschaftskrankenhaus zugewiesen haben, ist es fraglich, ob andere niedergelassene Ärzte ebenso verfahren werden.

Die Bundesknappschaft darf Ausgaben nur für die Geschäfte übernehmen, die ihr das Gesetz überträgt (§ 148 Abs. 1 RKG i. V. m. § 25 RVO). Die Bundesknappschaft ist aber nur für die Betreuung ihrer eigenen Mitglieder zuständig. Die Vorhaltung von Krankenhausbetten auch für andere Kostenträger und für Selbstzahler ist danach nicht zulässig.

Aber auch die Finanzierungsvorschriften erlauben es der Bundesknappschaft nicht, in diesem Umfang als Krankenhausträger tätig zu werden. Die Mittel der Krankenversicherung dürfen insbesondere nur zu den durch Gesetz und Satzung bestimmten Leistungen verwendet werden (§ 122 RKG). Im Jahre 1974 z. B. sind die Einnahmen der Krankenhäuser um 31,5 Millionen DM hinter den Ausgaben zurückgeblieben. Auch künftig werden sich Defizite aus dem Betrieb der Krankenhäuser ergeben. Sie müssen aus Mitteln der Krankenversicherung und damit von der Versichertengemeinschaft getragen werden. Die Übernahme der Defizite für Patienten fremder Kostenträger oder für Selbstzahler durch die knappschaftliche Krankenversicherung dient nicht der in § 122 RKG genannten Zweckbestimmung.

75. Die Bundesknappschaft hat mit ihrer schon seit vielen Jahrzehnten freiwillig übernommenen Aufgabe als Krankenhausträger Tatsachen geschaffen, die es ihr nicht gestatten, sich kurzfristig dieser Aufgabe zu entledigen. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, daß sie sich an weiteren Krankenhausneubaumaßnahmen im Rahmen der Landesbedarfsplanungen nicht beteiligt, daß sie in bestehenden Krankenhäusern keine Kapazitäten erweitert und daß Kapazitätsverringerungen erhöhte Priorität haben.

Die Bundesknappschaft sollte außerdem versuchen, ihre Krankenhäuser und die dazu gehörigen Nebenbetriebe in eine andere Trägerschaft zu überführen. Der Bundesminister wird einen entsprechenden Einfluß auf die Bundesknappschaft nehmen müssen.

76. Die Fehlbeträge der Krankenhäuser und Kliniken der Bundesknappschaft haben im Jahre 1974 31,5 Millionen DM erreicht.

Ursache der Defizite in den Krankenhäusern und Kliniken ist die Tatsache, daß das in § 3 Abs. 4 des Krankenhausfinanzierungsgesetzes festgelegte Kostendeckungsprinzip dadurch eingeschränkt wird, daß bestimmte Aufwendungen in der Rechnung eines Krankenhauses als Selbstkosten bei der Pflegesatzabrechnung nicht anzusetzen sind. Es können nicht berücksichtigt werden:

Investitionskosten (einschließlich der Abschreibungen und Nutzungen, für die mit eigenen Mitteln bestrittenen Investitionen),

Kosten der Instandhaltung und Instandsetzungen einschließlich Personalaufwendungen, die über die in § 18 Abs. 4 Bundespflegesatzverordnung festgelegten Pauschalen hinausgehen,

Kosten für Lehre und Forschung,

Mietausgaben.

Nach Auffassung des Bundesministers investiert die Bundesknappschaft auch offensichtlich über die von der öffentlichen Hand zur Verfügung gestellten Investitionsmittel hinaus, und zwar vornehmlich für die ambulante Versorgung.

77. Die Fehlbeträge der Knappschaftskrankenhäuser fallen der knappschaftlichen Krankenversicherung der Arbeiter und Angestellten zur Last. Diese belastet die knappschaftliche Rentenversicherung und damit den Bund mit dem Anteil der Defizite, der dem Verhältnis der auf Berechtigte der knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner entfallenden Pflegetage zu denen der übrigen Patientengruppen entspricht. Im Jahre 1974 hat der Anteil der Krankenversicherung der Rentner an den Defiziten der Krankenhäuser rd. 4,6 Millionen DM betragen. Die Bundesknappschaft leitet ihr Recht, diesen Anteil der Defizite der knappschaftlichen Rentenversicherung anzulasten, aus § 120 RKG ab, wonach die Kosten für die Krankenversicherung der Rentner von der Rentenversicherung zu erstatten sind. Zur Bestätigung ihrer Auffassung weist sie auf einen Erlaß des Bundesversicherungsamtes vom 15. Oktober 1965 hin, der ihr dieses Recht eingeräumt hat. Sie läßt außer acht, daß das Krankenhausfinanzierungsgesetz die Finanzierung der Krankenhäuser inzwischen auf eine neue Grundlage gestellt hat. Nach dem Krankenhausfinanzierungsgesetz fallen nunmehr die durch den Pflegesatz nicht gedeckten Aufwendungen dem Krankenhausträger zur Last. Er darf die Risiken und Lasten aus dieser Trägerschaft nicht auf die Benutzer abwälzen. Da es sich bei den Defiziten der Krankenhäuser der Bundesknappschaft um eine solche Trägerlast handelt, können sie auch nicht anteilmäßig als Kosten der Krankenversicherung der Rentner angesehen werden. Eine Belastung der knappschaftlichen Rentenversicherung nach § 120 RKG ist demnach nicht zulässig. Der Bundesrechnungshof hat daher nur die nach dem Gesetz berechneten Pflegesätze als Kosten der stationären Behandlung von Mitgliedern der knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner für zulässig angesehen.

Der Bundesminister teilt zwar grundsätzlich diese Auffassung, befürchtet aber eine Beitragssatzsteigerung in der Krankenversicherung, wenn ein Teil des Defizites aus den Krankenhäusern nicht mehr der Krankenversicherung der Rentner angelastet würde. Der Bundesrechnungshof hat in der Vergangenheit dazu erklärt, daß die Defizite aus den Krankenhäusern nach einer Übergangszeit ausschließlich der knappschaftlichen Krankenversicherung anzulasten seien. Er ist allerdings der Ansicht, daß dies inzwischen hätte geschehen können.

Der Bundesrechnungshof meint, daß der Bundesminister und das Bundesversicherungsamt kurzfristig dazu beizutragen haben, daß die Bundesknappschaft die Kosten der knappschaftlichen Krankenversicherung der Rentner im stationären Bereich nur noch nach den festgesetzten Pflegesätzen mit der knappschaftlichen Rentenversicherung abrechnet.

Zuschuß an die hüttenknappschaftliche Zusatzversicherung im Saarland

(Titel 616 02)

Haushaltsjahr 1974 und früher

78. In der Denkschrift des Präsidenten des Bundesrechnungshofes vom 15. Februar 1969 (Drucksache V/4066) ist unter Nr. 92 und 93 die Finanz- und Vermögenslage der hüttenknappschaftlichen Pensionsversicherung (HPV) erörtert worden. Der Bundesrechnungshof hat seinerzeit im Hinblick auf die günstigen finanziellen Verhältnisse der HPV (jetzt hüttenknappschaftliche Zusatzversicherung [HZV]) eine baldige Neuordnung der Zusatzversicherung und den Wegfall des Bundeszuschusses für erforderlich gehalten. Bis zur Erörterung der Angelegenheit im Rechnungsprüfungsausschuß des Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages hatte der Bundesminister dem Parlament einen Gesetzentwurf zugeleitet. Der Ausschuß ging davon aus, daß die Bedenken des Bundesrechnungshofes bei der Beratung des Gesetzentwurfs aufgegriffen würden.

79. Die vom Bundesrechnungshof in den Ressortbesprechungen über den Gesetzentwurf vorgetragenen Bedenken gegen die Weitergewährung des Bundeszuschusses fanden keine Berücksichtigung. Die Regelung wurde lediglich dahin abgeändert, daß an Stelle des bisher zu leistenden Zuschusses von mindestens 34 v. H. der Rentenausgaben ohne Rücksicht auf die Höhe der Beitragseinnahmen nunmehr ein gleichbleibender Zuschuß von jährlich 6 Millionen DM tritt (§ 11 Abs. 1 des hüttenknappschaftlichen Zusatzversicherungs-Gesetzes — HZVG — vom 22. Dezember 1971 — BGBl. I S. 21 04). Darüber hinaus sieht § 11 Abs. 3 a. a. O. eine Bundesgarantie entsprechend § 1384 RVO vor, wonach der Bund die erforderlichen Mittel aufzubringen hat, wenn die Beiträge zusammen mit den sonstigen Einnahmen voraussichtlich nicht ausreichen, um die Ausgaben der Versicherung für die Dauer des nächsten Jahres zu decken.

80. Der Bundesrechungshof hat festgestellt, daß die Vermögenslage der HZV sich nach der Neuregelung noch erheblich verbessert hat. Nach dem

Stand vom Juli 1974 war das Vermögen der HZV auf 327,24 Millionen DM angewachsen und damit das Rücklagesoll von 89,90 Millionen DM um mehr als 260 v. H. überschritten. Im Jahre 1975 dürfte die Rücklage weiter stark angewachsen sein. Nach den Vorausberechnungen der HZV würde selbst bei Wegfall des Bundeszuschusses noch im Jahre 1982 ein Überschuß der Einnahmen über die Ausgaben von rd. 6 Millionen DM zu erwarten sein.

Der Bundesrechnungshof hält bei dieser günstigen Finanz- und Vermögenslage der HZV die Zahlung des jährlichen Zuschusses aus dem Bundeshaushalt weder für notwendig noch für gerechtfertigt. Der Wegfall des Zuschusses würde die Vermögens- und Liquiditätslage nicht gefährden, dies um so weniger, als das Gesetz eine Bundesgarantie enthält.

Der Bundesrechungshof hat in den Ressortbesprechungen über die Haushaltsvoranschläge immer wieder auf die Angelegenheit aufmerksam gemacht. Auch der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung hat in seiner Stellungnahme für die Beratungen des Entwurfs des Bundeshaushaltsplanes 1976 auf die Möglichkeit einer jährlichen Einsparung von 6 Millionen DM hingewiesen.

81. Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß ein Wegfall des Zuschusses dazu führe, daß im Jahre 1986 das Rücklagesoll unterschritten und eine Beitragserhöhung unvermeidlich würde. Im übrigen erhielten auch andere Zusatzversorgungseinrichtungen auf öffentlich-rechtlicher Grundlage Zuschüsse, Umlagen oder Ausgleichsleistungen aus Bundesmitteln.

82. Die Ausführungen des Bundesministers vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Bei der derzeitigen FInanz- und Vermögenslage der HZV sind die Leistungen auf längere Zeit sichergestellt. Die Frage einer Beitragserhöhung dürfte sich frühestens, wie der Bundesminister selbst ausführt, im Jahre 1986 stellen. Eine Ansammlung von Mitteln über einen längeren Zeitraum hinweg zur Vermeidung einer späteren Beitragserhöhung ist aus haushaltswirtschaftlichen Gründen nicht vertretbar. Der Bundesminister wird das Erforderliche zu veranlassen haben.

Zuschüsse des Bundes an die Träger der gesetzlichen Rentenversicherung
(Titel 616 01, 656 01, 656 02)

Haushaltsjahr 1974 und früher

Schadensersatz wegen entgangener Beiträge bei fremdverschuldeter unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit

83. Die Rentenversicherungsträger haben unter bestimmten Voraussetzungen Zeiten der unfallbedingten Arbeitsunfähigkeit im Rentenfeststellungsverfahren zu berücksichtigen (§§ 1258, 1259 RVO, §§ 35, 36 AVG, §§ 56, 57 RKG), auch wenn für diese Zeiten keine Beiträge zur Rentenversicherung entrichtet worden sind. Ist die unfallbedingte Arbeitsunfähigkeit fremdverschuldet, stellt sich die Frage, ob die Versicherungsträger die entgangenen Beiträge dem jeweiligen Schädiger gegenüber geltend machen können. Nach den Vorschriften des Zivilrechts können Ansprüche nicht geltend gemacht werden. Auch aus dem öffentlichen Recht ergeben sich keine Anspruchsgrundlagen. Auf die Vorschrift des § 1542 RVO, wonach Schadensersatzansprüche des Versicherten auf den Versicherungsträger übergehen, können sich die Versicherungsträger nicht berufen, weil in der Person des Geschädigten ein übergangsfähiger Schaden nicht vorliegt.

Die Rentenversicherungsträger haben es wegen der unsicheren Rechtslage bisher unterlassen, gerichtliche Entscheidungen herbeizuführen.

84. Fälle unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit führen nicht nur bei den Trägern der Rentenversicherung, sondern auch bei den Trägern der gesetzlichen Krankenversicherung zu Beitragsausfällen. Wird ein Pflichtversicherter unfallbedingt arbeitsunfähig, bleibt er beitragsfrei Mitglied einer Krankenkasse (§§ 311 Abs. 1, 183 Abs. 2, 383 RVO). Diese muß für ihn nicht nur die Kosten der unfallbedingt notwendigen Leistungen tragen, wegen der sie im Falle des Fremdverschuldens vom Schädiger nach § 1542 RVO Ersatz verlangen kann. Sie muß dem Pflichtversicherten und seinen Angehörigen gemäß Gesetz und Satzung auch die Leistungen gewähren, die mit dem Unfall nicht im Zusammenhang stehen. Für diese Leistungen erhält die Krankenkasse wegen des Wegfalls der Beitragspflicht zur Krankenversicherung (§ 383 RVO) keine Beiträge und erleidet dadurch einen Schaden.

85. Der Verband Deutscher Rentenversicherungsträger schätzt die Beitragsausfälle in der Kranken- und Rentenversicherung wegen fremdverschuldeter unfallbedingter Arbeitsunfähigkeit auf etwa 100 Millionen DM jährlich.

86. Da der Bund zu den Ausgaben der Rentenversicherung Zuschüsse gewährt (§ 1389 RVO, § 116 AVG und § 128 RKG), die entsprechend der Änderung der allgemeinen Bemessungsgrundlage von Jahr zu Jahr höher werden, sollte dem Bundesminister daran gelegen sein, eine Regelung zu schaffen, die es den Versicherungsträgern gestattet, wegen des Beitragsausfalls ebenfalls den Schädiger in Anspruch zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof hat die Angelegenheit an den Bundesminister herangetragen und ihn gebeten, zu veranlassen, daß in das 5. Buch der RVO eine Vorschrift aufgenommen wird, die es den Trägern der gesetzlichen Sozialversicherung in Fällen der fremdverschuldeten unfallbedingten Arbeitsunfähigkeit ermöglicht, den Einnahmeausfall wegen entgangener Beiträge auszugleichen.

Der Bundesminister hat die Anregung aufgegriffen, da sie im Grundsatz auch den Vorstellungen der Bundesregierung entspreche. Er hat zugesagt, die Möglichkeit der Einarbeitung einer Regelung der Rechtsbeziehungen der Versicherungsträger zu Dritten in das Sozialgesetzbuch zu prüfen.

Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung der Arbeiter und Angestellten

(Titel 656 01, 656 02)

Haushaltsjahr 1974 und früher

Zuständigkeit der Sonderanstalten (§ 1360 RVO) für die Feststellung und Gewährung der Renten aus der gesetzlichen Rentenversicherung bei Anwendung überstaatlicher und zwischenstaatlicher Rechtsvorschriften

87. Auf dem Gebiet der gesetzlichen Sozialversicherung bestehen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und mehr als 20 Staaten über- und zwischenstaatliche Vereinbarungen. In der Rentenversicherung der Arbeiter (ArV) übernimmt jeweils eine Landesversicherungsanstalt für die übrigen 17 Träger der ArV die Feststellung und Gewährung der Renten für die Angehörigen eines bestimmten Vertragsstaates (Vertragsrenten).

Ausgenommen von dieser Zuständigkeitsregelung sind die sogenannten Sonderanstalten (Bundesbahn-Versicherungsanstalt und Seekasse). Im Jahre 1974 sind bei der Seekasse 538 und bei der Bundesbahn-Versicherungsanstalt etwa 2 400 Vertragsrentenanträge eingegangen, wobei auf einige Staaten kaum 10 Anträge entfallen.

88. Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß bei der geringen Zahl von Anträgen eine besondere Zuständigkeit der Sonderanstalten für die Feststellung und Gewährung der Renten nicht zwingend erforderlich ist. Er hat daher dem Bundesminister empfohlen, die Zuständigkeit der Sonderanstalten für diese Aufgaben im über- und zwischenstaatlichen Bereich zu beseitigen und die Aufgaben in der Rentenversicherung der Arbeiter allein durch die in den Vereinbarungen als Verbindungsstellen benannten Landesversicherungsanstalten, in der Rentenversicherung der Angestellten durch die Bundesversicherungsanstalt für Angestellte wahrnehmen zu lassen.

89. Der Bundesminister ist den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nicht gefolgt. Er meint, die Auswertung der seemännischen Versicherungsunterlagen erfordere Spezialkenntnisse, was auch für den multilateralen Bereich gelte. Es liege daher nahe, beide Bereiche, nämlich Seemannsrecht und überstaatliches Recht, zu praktikablem, kostensparendem Verwaltungshandeln zu vereinigen.

90. Die Darlegungen des Bundesministers vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Die Leistungen der Sonderanstalten beruhen auf denselben Rechtsgrundlagen wie die der übrigen Träger der gesetzlichen Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten. Im übrigen erfordern die wechselseitigen Beziehungen zu den Vertragsstaaten mit anders gestalteten Verwaltungen, unterschiedlicher Denkweise und anderem Verhalten neben der Anwendung materiell-rechtlicher Vorschriften Kenntnisse und Erfahrungen, die nur dann umfassend gewonnen und verwertet werden können, wenn die Beziehungen — auch quantitativ — einen bestimmten Umfang erreichen. Die Beauftragung einzelner Träger der ArV als Verbindungsstellen trägt dieser Überlegung Rechnung. Die Verbindungsstellen sind am besten mit den Verhältnissen der Vertragsstaaten vertraut. Damit wird nicht nur einer Forderung nach überschaubarem Verwaltungshandeln im über- und zwischenstaatlichen Bereich entsprochen, sondern es wird dem zuständigen Träger auch ermöglicht, Organisationseinheiten in optimaler Größe zu bilden, das Verfahren wirtschaftlicher zu gestalten und Entscheidungen rechtlich besser abzusichern.

Der Bundesminister wird hiernach die Zuständigkeiten der Sonderanstalten für die Feststellung und Gewährung der Renten im über- und zwischenstaatlichen Bereich neu zu regeln haben.

Durchführung von Aufgaben der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte durch die Seekasse

91. Die Seekasse bearbeitet für Rechnung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) nicht nur die Rentenanträge der im Angestelltenverhältnis befindlichen Seeleute, sondern auch die solcher Versicherten, die den letzten Beitrag zur Angestelltenversicherung (AV) gezahlt und neben Zeiten in der AV oder in der Arbeiterrentenversicherung (ArV) irgendwann Beitragszeiten als Angestellte oder Arbeiter in der Seefahrt oder als Seelotsen zurückgelegt haben.

92. Rechtsgrundlage für die Durchführung von Aufgaben im Bereich der AV ist eine Vereinbarung mit der früheren Reichsversicherungsanstalt für Angestellte vom 16. Dezember 1943, die nach § 29 des Gesetzes über die Errichtung der Bundesversicherungsanstalt für Angestellte (BfA) weiter gilt. Danach ist die Seekasse befugt, die Rentenleistungen für „alle Kapitäne, Schiffsoffiziere und sonstigen seemännischen Angestellten sowie ihre Hinterbliebenen" für Rechnung der BfA festzustellen und zu zahlen. Aufgrund einer ergänzenden Vereinbarung vom 1. Dezember 1970 hat die Seekasse anstelle der zuständigen BfA auch die Rentenanträge der Versicherten zu bearbeiten, die früher einmal aufgrund ihrer seemännischen Tätigkeit als Arbeiter pflichtversichert waren. Diese Vereinbarung wurde vom Bundesminister am 3. Dezember 1971 genehmigt (vgl. Bundesanzeiger 1972, Nr. 9, S. 3). Die Verlagerung von Zuständigkeiten hat dort zu Personalvermehrungen geführt.

§ 29 des Gesetzes über die Errichtung der BfA deckt die Vereinbarung vom 1. Dezember 1970 nicht. Die Vereinbarung hat auch zu unwirtschaftlichen Ergebnissen geführt. Da von den im Bereich der AV eingegangenen und eingehenden Rentenanträgen (1973: 4 643, 1974: 3 448) die überwiegende

Anzahl von Antragstellern stammt, die früher einmal seemännische Tätigkeiten ausgeübt haben, könnten nicht unerhebliche Personaleinsparungen erzielt werden, wenn diese Anträge von der BfA bearbeitet und nicht an die Seekasse abgegeben würden. Bei der BfA würden sich im Hinblick auf deren umfangreiche Personalausstattung die Anträge auf eine Vielzahl von Rentengruppen verteilen, so daß meßbare Mehrbelastungen nicht oder nur in geringem Umfange entstehen und daher eine Personalvermehrung nicht erforderlich würde.

93. Zur Erzielung von Einsparungen im personellen Bereich hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, daß die Seekasse nur nach Maßgabe der Vereinbarung vom 16. Dezember 1943 tätig wird, sie also nur die Festsetzung und Zahlung der Renten solcher Angestellten übernimmt, die ihren letzten Beitrag zur seemännischen AV geleistet haben, mithin also im Zeitpunkt ihrer Zurruhesetzung im seemännischen Bereich tätig waren. Nach Meinung des Bundesrechnungshofes sind keine Gründe erkennbar, die es geboten erscheinen lassen, auch die Rentenanträge der Versicherten zu bearbeiten, die während ihres Versicherungslebens zu irgendeiner Zeit Beiträge zur seemännischen AV/ArV geleistet haben, dann aus dem Kreis der seemännischen Bediensteten ausgeschieden sind und eine Tätigkeit aufgenommen haben, die eine Versicherungspflicht bei der BfA begründet. Für diese Versicherungspflichtigen bestehen insoweit zur Seekasse teilweise seit Jahrzehnten keinerlei Beziehungen mehr. Daher können diese Versicherten es kaum verstehen, daß für die Festsetzung und Zahlung der Renten nicht der Versicherungsträger zuständig sein soll, an den sie zuletzt — oft über mehrere Jahre hinweg — Beiträge gezahlt haben.

Bei Befolgung des Vorschlags des Bundesrechnungshofes wäre aufgrund des alsdann vorzunehmenden erheblichen Personalabbaus eine nicht unbeträchtliche Verringerung des Personal- und Sozialkostenanteils zu erwarten.

94. Der Bundesminister lehnt es ab, auf eine Änderung des vom Bundesrechnungshof beanstandeten Verfahrens hinzuwirken. Er meint, eine Erweiterung der Zuständigkeit der Seekasse sei nach § 29 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Errichtung der BfA im Vereinbarungswege mit seiner Genehmigung möglich. Die anstelle der Entgeltbescheinigung in der Versicherungskarte erfolgten Eintragungen in der Seemannskartei könnten nur von Bediensteten mit besonderen Erfahrungen ausgewertet werden. Außerdem seien die Unterlagen bei der Seekasse jederzeit griffbereit. Änderungen des Verfahrens bedürften eines großen Verwaltungsaufwands und würden zu Personalmehrkosten führen, weil die Bearbeitung der Rentenanträge nicht dezentralisiert erfolgen könnte, sondern Spezialarbeitsgruppen übertragen werden müßte. Zudem sollte die BfA nicht noch mit zusätzlichen Arbeiten belastet werden.

95. Die Ausführungen des Bundesministers vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Der Bundesminister irrt, wenn er in § 29 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes über die Errichtung der BfA die Rechtsgrundlage für Änderungen in der Zuständigkeit der Seekasse sieht. Nach dem Gesetz sind nur Änderungen der Vereinbarung vom 16. Dezember 1943 über die „Durchführung der Angestelltenversicherung für Seeleute" möglich. Die Vereinbarung vom 1. Dezember 1970 erfaßt jedoch Versicherte, bei denen die Festsetzung und Gewährung von Rentenleistungen keine „Durchführung der Angestelltenversicherung für Seeleute" darstellt, da sie niemals in ihrer beruflichen Laufbahn den Status eines seemännischen Angestellten hatten. Die Rentenanträge dieses Personenkreises sind nach Maßgabe der gesetzlichen Bestimmungen ausschließlich von der BfA als dem Träger zu bearbeiten, an den zuletzt Beiträge entrichtet worden sind (§ 1311 RVO, § 90 AVG).

Ebenso geht die Auffassung des Bundesministers fehl, die Eintragungen in der Seemannskartei könnten nur von Bediensteten mit besonderen Erfahrungen ausgewertet werden. Die Eintragung in der Seemannskartei ist eine Alternative zur Entgeltsbescheinigung in der Versicherungskarte und somit nur eine andere Darstellungsform. Bei sachgerechter Regelung des Verfahrens der Auswertung in einer Dienstanweisung dürften sich für die Bediensteten der BfA insoweit keine Schwierigkeiten ergeben. Auch in anderen Bereichen haben Versicherungsträger Tätigkeiten zu erledigen, die nicht ihren eigenen Versicherungszweig unmittelbar berühren. So führen z. B. die nichtknappschaftlichen Versicherungsträger bei der Her- bzw. Wiederherstellung von knappschaftlichen Versicherungszeiten die Ermittlungen nicht nachgewiesener Knappschaftszeiten regelmäßig selbst durch und nehmen auch die Zuordnung dieser Zeiten vor. Inwieweit die Änderung des Verfahrens einen großen mit Personalkosten verbundenen Verwaltungsaufwand zur Folge hätte, ist nicht ersichtlich und auch vom Bundesminister nicht näher erläutert. Es ist insbesondere für die Einrichtung von Spezialarbeitsgruppen eine überzeugende Begründung nicht zu finden.

Auch der Einwand, die Seefahrtsnachweisungen seien für die Seekasse jederzeit griffbereit, vermag die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht zu entkräften. Die Anforderung und Übersendung von Versicherungsunterlagen ist im Bereich der gesetzlichen Rentenversicherung durchaus üblich. Bei dem gegenwärtigen Verfahren muß die BfA ihre Unterlagen der Seekasse zuleiten.

Schließlich stellt die Bearbeitung der Rentenanträge von Versicherten, die den letzten Beitrag zur AV gezahlt haben, entgegen der Behauptung des Bundesministers keine „zusätzliche" Arbeitsbelastung der BfA dar. Bei der Durchführung solcher Rentenfeststellungsverfahren handelt es sich um Aufgaben, die diesem Versicherungsträger kraft Gesetzes zugewiesen sind.

96. Im Interesse einer sparsamen Haushalts- und Wirtschaftsführung wird der Bundesminister ohne Verzögerung dafür zu sorgen haben, daß die Seekasse künftig nach Maßgabe der Vereinbarung vom

16. Dezember 1943 nur noch die Rentenanträge der Versicherten bearbeitet, die im Zeitpunkt ihrer Zurruhesetzung im seemännischen Bereich als Angestellte tätig waren.

Zuschüsse des Bundes an die Rentenversicherung der Arbeiter

(Titel 656 01)

Haushaltsjahr 1974 und früher

Durchführung von Aufgaben der Landesversicherungsanstalten durch die Seekasse

97. Für die Rentenversicherung der Arbeiter sieht die Reichsversicherungsordnung (RVO) zwingende Zuständigkeitsregelungen vor. Danach sind bestimmte Berufsgruppen bei Sonderanstalten zu versichern. So erfaßt die Seekasse die in der Seefahrt einschließlich der Seefischerei beschäftigten Arbeiter (§ 1360 RVO i. V. mit § 1 der Satzung der Seekasse).

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß die Seekasse auch außerhalb ihres Zuständigkeitsbereiches tätig wird. Sie hat mit einigen Landesversicherungsanstalten in Norddeutschland ihre Zuständigkeit im Rentenfeststellungsverfahren solcher Versicherten vereinbart, die während ihres Arbeitslebens in einen nichtseemännischen Beruf gewechselt haben und deshalb bei einer Landesversicherungsanstalt weiterversichert worden sind, aber überwiegend Beiträge zur Seekasse entrichtet hatten. Auf ihr Betreiben hat der Versicherungs- und Rentenausschuß des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger (VDR) am 10./11. Juni 1974 beschlossen, die Zuständigkeit der Seekasse für die Leistungsgewährung dann als gegeben anzusehen, wenn mindestens für 60 Monate Beiträge zur Seekasse entrichtet worden sind. Die Landesversicherungsanstalten werden in dem Beschluß aufgefordert, die Zuständigkeit der Seekasse anzuerkennen, wenn ihr nach § 16 Abs. 1 Satz 4 der Datenerfassungsverordnung (DEVO) vom 24. November 1972 die Kontoführung aufgegeben ist.

98. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister gegenüber Bedenken gegen die Ausweitung der Zuständigkeit der Seekasse über den gesetzlichen Rahmen hinaus geäußert. Er stellt fest, daß ein Beschluß des Versicherungs- und Rentenausschusses des VDR die Zuständigkeit nicht verbindlich regeln kann. Auch der Hinweis auf die Vorschriften des § 16 DEVO kann diesem Beschluß nicht die ihm zugedachte Wirkung geben, denn diese Vorschrift regelt nur die Zuständigkeit der Rentenversicherungsträger für die Kontoführung. Die Zuständigkeitsregelung für die Feststellung der Rentenleistung in der RVO kann durch die Vorschriften der DEVO nicht aufgehoben oder durchbrochen werden.

Der Bundesminister hat erwidert, daß sich auch nach seiner Meinung die Zuständigkeit der Seekasse für die Feststellung der Rentenleistung nur aus § 1360 RVO herleite, er aber gleichwohl einer von der Seekasse angestrebten abweichenden Zuständigkeitsregelung durch Satzungsänderung nicht widersprechen werde.

Der Bundesrechnungshof vermag dem Bundesminister darin nicht zu folgen, daß die Seekasse durch bloße Satzungsänderung eine verbindliche Zuständigkeitsregelung treffen könne. Dies wäre mit den zwingenden Vorschriften der RVO nicht vereinbar.

99. Der Bundesminister wird dafür Sorge zu tragen haben, daß die Seekasse nur die ihr durch Gesetz übertragenen Aufgaben ausführt und nicht durch außergesetzliche Maßnahmen ihre Zuständigkeit zu erweitern sucht, um die Stellung eines Versicherungsträgers im Rahmen eines eigenständigen Versicherungszweiges zu erlangen.

Zu Nr. 91 ff. und 97 ff.

Der Bundesrechnungshof befürchtet, daß sich die Seekasse durch die Erweiterung ihrer Zuständigkeit über den gesetzlichen Rahmen hinaus zu einem selbständigen Versicherungszweig entwickeln wird, wie z. B. die Bundesknappschaft. Dies würde eine mögliche spätere organisatorische Neuordnung der Rentenversicherung der Arbeiter und der Angestellten zusätzlich erschweren.

Bundesminister für Verkehr

(Einzelplan 12)

Wasser- und Schiffahrtsverwaltung des Bundes — Bundeswasserstraßen —

(Kapitel 12 03)

Ausbau von Bundeswasserstraßen des westdeutschen Kanalnetzes

(Titel 747 01)

Haushaltsjahr 1974 und früher

100. Der Ausbau von Wasserstraßen des westdeutschen Kanalnetzes wird aufgrund eines Regierungsabkommens aus dem Jahre 1965 von der Bundesrepublik Deutschland und dem Land Nordrhein-Westfalen gemeinsam finanziert. Bis zum Jahre 1971 einschließlich bildete der von der zuständigen Wasser- und Schiffahrtsdirektion (WSD) aufgestellte und vom Bundesminister im Dezember 1965 genehmigte Rahmenentwurf zusammen mit den gleichzeitig aufgestellten Rahmenteilentwürfen I bis V für die einzelnen Wasserstraßen mit Gesamtkosten von 488 Millionen DM nach dem Preisstand von 1964 die Grundlage für die Veranschlagung im Haushaltsplan. In einem Nachtrag zu dem Regierungsabkommen wurden im Jahre 1972 ohne Erhöhung des Bauvolumens einige Vorhaben in das Programm neu aufgenommen, dafür andere zurückgestellt. Bei der Anpassung an den Preisstand von 1970 ging der Bundesminister von einer durchschnittlichen Steigerung um 16 v. H. aus, die sich nach seiner Meinung aus den Erfahrungswerten im Zeitraum von 1965 bis 1970 ergab. Dementspre-

chend legte er seinem Voranschlag für das Haushaltsjahr 1972 den Betrag von 566 Millionen DM zugrunde. Dieser Betrag war auch maßgebend für den im Januar 1973 genehmigten ersten Nachtrag zum Rahmenentwurf. Neue Rahmenteilentwürfe wurden nicht aufgestellt. Vom Haushaltsjahr 1974 an gab der Bundesminister die Kosten mit 659 Millionen DM nach dem Preisstand von 1972 an. Inzwischen hat die WSD die Kosten des Ausbaues auf rd. 930 Millionen DM geschätzt.

101. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß nicht zugleich mit dem ersten Nachtrag zum Rahmenentwurf auch neue Rahmenteilentwürfe erarbeitet wurden. Er hat ausgeführt, der erste Nachtrag könne ebenso wie der ursprüngliche Rahmenentwurf nicht allein als ausreichende Grundlage für die Veranschlagung von Haushaltsmitteln (§ 24 BHO) angesehen werden, da er keine Angaben über Zahl, Art und Umfang der im einzelnen herzustellenden Bauwerke enthalte und überdies Pläne und Zeichnungen sowie ausreichende Kostenberechnungen fehlten. Es sei unerläßlich gewesen, zugleich mit dem ersten Nachtrag neue Rahmenteilentwürfe aufzustellen. Wäre dies geschehen, hätte sich schon damals gezeigt, daß die Anpassung an den höheren Preisstand zu gering war und die weiteren Baumaßnahmen außerdem wesentlich höhere Kosten erwarten ließen.

Bei der Anpassung der Baukosten lediglich an die gestiegenen Preise sei außer Betracht geblieben, daß für einzelne Maßnahmen bereits baureife Entwürfe vorgelegen hätten, die erheblich höhere Kostensteigerungen aufwiesen, und daß auch bei schon fertiggestellten und in Betrieb genommenen Bauwerken (z. B. den Schleusen am Wesel-Datteln-Kanal) die Kosten stärker gestiegen seien. Im übrigen wären bei diesen Bauwerken die tatsächlich entstandenen Baukosten einzusetzen gewesen.

Weitere erheblich höhere Kosten, vor allem für den Streckenausbau infolge der Modernisierung der Schiffahrt und der Entwicklung des Schubverkehrs sowie für die Anhebung zahlreicher Brücken auf mindestens 5,25 m über Kanalwasserstand, seien ebenfalls nicht berücksichtigt worden.

Der Bundesrechnungshof hat gefordert, daß der vom Bundesminister bereits angeordnete zweite Nachtragsentwurf umfassend und beschleunigt unter Beachtung der haushaltsrechtlichen Vorschriften aufgestellt werde und erneut Verhandlungen mit dem Land Nordrhein-Westfalen über die Finanzierung des erweiterten Programmes aufgenommen würden. Der Bundesrechnungshof hat sich nachdrücklich dagegen gewandt, daß erkennbare erhebliche Kostensteigerungen seit dem Haushaltsjahr 1972 nicht oder nur ungenügend im Haushaltsplan sichtbar gemacht worden sind.

102. Der Bundesminister hat hierzu ausgeführt, bei der Genehmigung des ersten Nachtrages zum Rahmenentwurf sei davon ausgegangen worden, daß die entsprechenden Rahmenteilentwürfe anschließend mit gleichem Preisstand hätten aufgestellt werden können. Zu dieser Zeit hätten zwar einzelne Teilentwürfe stärkere Kostenerhöhungen gebracht, jedoch seien diese nicht so erheblich gewesen, daß sie eine Überschreitung in den Ansätzen der einzelnen Abschnitte der Rahmenteilentwürfe erwarten ließen. Beim Aufstellen der neuen Rahmenteilentwürfe habe es sich dann jedoch herausgestellt, daß die im ersten Nachtrag veranschlagten Kosten unter Berücksichtigung des neuesten Preisstandes, neuester technischer Erkenntnisse und anderer notwendiger Ergänzungen nicht ausreichen würden. Deshalb sei Mitte 1974 auf die Aufstellung dieser Rahmenteilentwürfe verzichtet und die WSD angewiesen worden, einen zweiten Nachtrag zum Rahmenentwurf sowie gleichzeitig neue Rahmenteilentwürfe aufzustellen. Die Arbeiten seien im Herbst 1974 jedoch angehalten worden, weil im Rahmen der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplanes erstmalig Nutzen-Kosten-Untersuchungen für die einzelnen Wasserstraßen hätten durchgeführt werden und deren Ergebnisse ggf. noch in die Entwurfsarbeit hätten einfließen sollen. Nach Abschluß dieser Untersuchungen im Herbst 1975 sei die WSD aufgefordert worden, die Entwürfe — auf den neuesten Preisstand bezogen — nunmehr vorzulegen.

103. Die Ausführungen des Bundesministers vermögen nicht zu überzeugen. Dem Bundesminister waren die Faktoren bekannt, die zu erheblich höheren und zusätzlichen Kosten führen würden. Sie hätten ihn schon im Jahre 1972 veranlassen müssen, die zu erwartenden Kosten für das gesamte Vorhaben neu ermitteln und alsdann einen Nachtrag zum Rahmenentwurf und zugleich neue Rahmenteilentwürfe aufstellen zu lassen. Allein die Anpassung an den höheren Preisstand, die zudem für das gesamte Bauvorhaben unzulänglich war, reichte für die weitere Veranschlagung im Bundeshaushaltsplan nicht aus.

Der Bundesrechnungshof hält es für geboten, daß die neuen Entwürfe zügig bearbeitet werden, damit die nunmehr zu erwartenden Gesamtkosten für den Ausbau der Bundeswasserstraßen des westdeutschen Kanalnetzes bei den weiteren Beratungen über den Haushaltsentwurf für 1977 und die Finanzplanung für die folgenden Jahre berücksichtigt werden können.

Der Bundesminister wird darauf zu achten haben, daß der Veranschlagung einer Maßnahme im Haushalt sorgfältigere Kostenermittlungen vorausgehen müssen. Er wird ferner sicherzustellen haben, daß erkennbare erhebliche Kostenerhöhungen, insbesondere bei den finanziell ins Gewicht fallenden Vorhaben, jeweils alsbald im Bundeshaushaltsplan sichtbar gemacht werden, damit bei der weiteren Veranschlagung und der Fortschreibung von zuverlässigen Angaben ausgegangen werden kann. Der Bundesrechnungshof sieht sich zu diesem Hinweis auch deshalb veranlaßt, weil er inzwischen ähnliche Mängel bei der Veranschlagung der Kosten für die Jadevertiefung (Titel 745 81) festgestellt hat. Die Erörterungen hierüber sind noch nicht abgeschlossen.

Bundesminister der Verteidigung
(Einzelplan 14)

Wehrtechnik und Beschaffung
(Kapitel 14 21 — verschiedene Titel und Titelgruppen)

Haushaltsjahr 1974 und früher

Aufgabenbereich und Organisation des Güteprüfdienstes der Bundeswehr (Inland)

104. Der Bundesminister hat einen Güteprüfdienst eingerichtet, dessen Aufgabe im wesentlichen darin besteht, zu prüfen, ob die Auftragnehmer der Bundeswehr ihre Leistungen vertragsgemäß erbringen. Die Aufgaben des Güteprüfdienstes im Inland werden wahrgenommen von

- — der Abteilung Güteprüfdienst (GP) im Bundesamt für Wehrtechnik und Beschaffung (BWB)
- — den Abteilungen VI der Wehrbereichsverwaltungen und
- — den (z. Z. 96) Güteprüfstellen (GPS).

Im Bundeshaushaltsplan für das Jahr 1975 sind für den Güteprüfdienst der Bundeswehr (Inland) 1 340 Planstellen und 109 Stellen für Angestellte veranschlagt. Darin sind die Planstellen/Stellen für die Angehörigen der Abteilung GP des BWB nicht enthalten.

Der Abteilung GP im BWB obliegt die Fachaufsicht über den gesamten Güteprüfdienst.

Güteprüfer bei den Wehrbereichsverwaltungen werden als sogenannte „Regionale Güteprüfer" oder „Reisegüteprüfer" in der Regel bei Auftragnehmern in ihrem Wehrbereich tätig.

Die Güteprüfstellen, deren Personalstärke zwischen 2 und 25 Güterprüfern schwankt, sind bei Auftragnehmern eingerichtet, deren Lieferungen und Leistungen nach Umfang und Bedeutung die ständige Anwesenheit von Güteprüfern erforderlich erscheinen lassen. Die Güteprüfstellen unterstehen organisatorisch, personell und fachaufsichtlich dem BWB; verwaltungsmäßig werden sie von den Abteilungen VI der Wehrbereichsverwaltungen betreut.

Mit Güteprüfungen sind daneben noch folgende Einrichtungen befaßt:

- — die wehrtechnische Dienststelle der Bundeswehr für Prüfbeschuß in Unterlüß,
- — die Materialprüfstelle der Bundeswehr in Erding und ihre Außenstelle in Koblenz,
- — das Wehrtechnische Zentralbüro in Koblenz,
- — Erprobungsstellen in Sonderfällen und
- — verschiedene Prüfinstitute, mit denen entsprechende Verträge bestehen.

Der Bundesrechnungshof hat den Güteprüfdienst der Bundeswehr im Inland untersucht und sich einen Überblick über Art, Umfang und Methodik der Güteprüfung sowie über die Organisation des Güteprüfdienstes verschafft. Er hat dazu örtliche Erhebungen beim BWB — Abteilung GP, bei den Abteilungen VI von 4 Wehrbereichsverwaltungen sowie bei 25 GPS angestellt.

Nach Beginn der Untersuchungen hat sich auch eine Arbeitsgruppe des Bundesministers mit der Neuordnung des Güteprüfdienstes befaßt. Der Bundesrechnungshof hat mit ihr die Ergebnisse seiner Erhebungen erörtert.

105. Ordnungsgemäße Auftragnehmerleistungen bei Lieferungen für die Bundeswehr sollen durch

- — Güteprüfung,
- — Gütesicherung (Fertigungsbeobachtung) und
- — Gütesicherungsmaßnahmen des Auftragnehmers (werkseigene Qualitätskontrolle)

sichergestellt werden.

Die Güteprüfung stellt eine umfassende Kontrolle der Tätigkeit des Auftragnehmers bei der Vertragserfüllung dar. Sie kann sich auf Rohstoffe, Halbwaren, Vorerzeugnisse, Enderzeugnisse und auch auf Teilleistungen erstrecken, spezielle Prüfgeräte und -einrichtungen verwenden und sich bestimmter Untersuchungsarten bedienen. Die rechtlichen Wirkungen dieser umfassenden Kontrollen sind begrenzt. Erkennt der Güteprüfer eine ihm vorgestellte Leistung als bedingungsgemäß an, so liegt darin grundsätzlich noch nicht die rechtsgeschäftliche Willenserklärung, die Leistung als vertragsgemäß anerkennen zu wollen.

Die Gütesicherung (Fertigungsbeobachtung des Auftraggebers) umfaßt die Beobachtung der vertragsgemäßen Ausführung der Leistungen während der laufenden Produktion und verschafft dem Auftraggeber die Möglichkeit, auch die fertigungstechnischen Verfahren und Methoden des Auftragnehmers zu überprüfen.

Die Gütesicherung durch den Auftragnehmer erstreckt sich auf werkseigene Qualitätskontrollsysteme, zu deren Einrichtung Auftragnehmer vertraglich verpflichtet werden und deren Wirksamkeit der Kontrolle durch den Güteprüfdienst unterliegt.

Der Bundesrechnungshof hat bei seinen Erhebungen folgende Prüfmethodik angetroffen:

- — Der Bundesminister macht von den weitreichenden Möglichkeiten zur Güteprüfung umfangreichen Gebrauch. Er unterzieht möglichst jede Auftragnehmerleistung einer Güteprüfung. Der Bundesrechnungshof ist der Ansicht, daß dabei der Erfolg oft in keinem angemessenen Verhältnis zum Prüfaufwand steht. Er hat dem Bundesminister empfohlen, den bestehenden Grundsatz der möglichst umfassenden Prüfung aller für die Bundeswehr erbrachten Lieferungen und Leistungen aufzugeben.
- — Die Fertigungsbeobachtung wird häufig als Dauerkontrolle der laufenden Auftragnehmertätigkeit durchgeführt. Der Bundesrechnungshof hält diese Art der Prüfung für zeitraubend und in aller Regel für unwirtschaftlich. Er hat angeregt,

die Fertigungsbeobachtung nur zeitweilig als Anfangskontrollen bei neu aufgenommenen Auftragnehmerleistungen oder als Stichprobenkontrollen vornehmen zu lassen.

— Der Gütesicherung durch den Auftragnehmer wird nicht die ihr zukommende Bedeutung beigemessen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes kann der materielle und personelle Aufwand der Güteprüfung in dem Maß zurückgehen, in dem es gelingt, eine ausreichende Gütesicherung durch den Auftragnehmer sicherzustellen. Bei der Auftragsvergabe sollte der Bundesminister mehr als bisher die Funktionsfähigkeit der Werkskontrollsysteme des Auftragnehmers in die Entscheidung über die Fachkunde, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit eines Bewerbers einbeziehen. Die Anforderungen an das Werkskontrollsystem des Auftragnehmers müssen jedoch in einem angemessenen Verhältnis zu Art und Umfang der Auftragnehmerleistung stehen.

— Güteprüfung und Gütesicherung bei Unterlieferanten nehmen einen beachtlichen Raum in der Gesamttätigkeit des Güteprüfdienstes ein. Der Bundesrechnungshof hält diesen Aufwand in Anbetracht der Tatsache, daß der Auftragnehmer die volle Verantwortung für die vertragsgerechte Erfüllung der Gesamtleistung trägt, für zu groß. Er hat dem Bundesminister empfohlen, Qualitätsprüfungen bei Unterlieferanten auf Ausnahmen zu beschränken.

106. Der Bundesrechnungshof hat die Arbeitsgrundlagen des Güteprüfdienstes und das Güteprüfverfahren im einzelnen untersucht.

Nach den im BWB geltenden Vertrags- bzw. Verfahrensrichtlinien ist es möglich, das „ob" und „wie" einer Güteprüfung von vornherein einschränkend vertraglich zu regeln. Tatsächlich wird vom Verzicht auf die Güteprüfung kaum Gebrauch gemacht. Nach den standardisierten Vertragsmustern für Beschaffungsverträge werden Zahlungen nur geleistet, wenn eine Ausfertigung des Lieferscheines mit der Güteprüfbescheinigung des Güteprüfdienstes versehen ist. Die Güteprüfung ist daher bereits von der Konstruktion der Musterverträge her zwingend vorgesehen. Da andererseits die Arbeitsanweisungen für den Güteprüfdienst nicht regeln, welche Lieferungen und Leistungen für die Bundeswehr aus dem Prüfungsverfahren durch den Güteprüfdienst auszunehmen sind, führt in der Praxis grundsätzlich jeder im BWB und seinem nachgeordneten Bereich abgeschlossene Beschaffungs- und Instandsetzungsvertrag sowie jeder aus einem Rahmenvertrag erteilte Einzelauftrag zu einem Prüfauftrag an den Güteprüfdienst. Ob und in welchem Umfang die Leistungen bei oder nach Vertragsausführung dann tatsächlich geprüft werden, bleibt dem Güteprüfdienst oder auch dem einzelnen Güteprüfer, seiner Auslastung oder reinen Zufälligkeiten der Personalbesetzung und der Reiserouten überlassen. Die Folge ist eine Güteprüfung ohne einheitliches System.

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Güteprüfdienst Artikel prüft, deren Wert und Wichtigkeit für die Versorgung der Truppe unbedeutend ist oder bei denen der Güteprüfaufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum Risiko einer fehlerhaften Lieferung steht, während häufig technisch komplizierte und störanfällige Geräte nicht oder nur nach dem Ermessen des einzelnen Güteprüfers begutachtet werden. Für den überhöhten Güteprüfaufwand bei einfachen Liefergegenständen sind insbesondere die teilweise erheblich übersteigerten Leistungs- und Güteprüfanforderungen ursächlich, die in den „Technischen Lieferbedingungen" (TL) und den „Vorläufigen Technischen Lieferbedingungen" (VTL) festgelegt sind.

Beispielsweise werden nach den

TL	für Ausweissichthüllen	(4 Druckseiten)
TL	für handelsübliche Wasserschläuche mit Waschbürsten	(3 Druckseiten)
TL	für Papierkörbe aus Rohrgeflecht	(3 Druckseiten)
TL	für Uniformknöpfe	(5 Druckseiten)
TL	für Aktenböcke	(11 Druckseiten)
VTL	für marktgängige handelsübliche Kühlschränke	(5 Druckseiten)
VTL	für Holztische — 1 bis 4 Mann —	(5 Druckseiten)
VTL	für große Locher	(1 Druckseite)

umfangreiche Güteprüfungen nach ausgefeilten Prüfplänen und teilweise zusätzlich laufende Fertigungsbeobachtungen durchgeführt, während — besonders bei Erstbeschaffungen — bedeutendes und wertvolles Gerät weitgehend ungeprüft bleibt, weil dafür die Prüfunterlagen fehlen.

Das läßt folgende generelle Feststellung zu:

— Je komplizierter und damit prüfbedürftiger das Gerät, desto dürftiger sind die Technischen Lieferbedingungen nach Zahl und Umfang;

— je einfacher der Gegenstand und damit weniger prüfwürdig, desto zahlreicher und detaillierter sind diese Unterlagen;

— je mehr technische Detailregelungen, desto mehr Prüfgründe für den Güteprüfer.

So werden z. B. — in Verbindung mit zum Teil weiten Reisen — Schulterklappen und Kragenspiegel beim Auftragnehmer gütegeprüft. Auch handelsübliche Artikel, wie Zündhölzer, Tassen, Töpfe, Leitern, Küchengeräte, Holz usw., entgehen grundsätzlich nicht der Güteprüfung.

Die TL und VTL enthalten häufig Güteprüfvorschriften, die nach Auffassung des Bundesrechnungshofes einen unbegründeten Prüfaufwand verursachen:

— Stichprobengrößen sind vielfach überhöht.

Z. B. werden von 150 Aktenböcken 50 „gütegeprüft", von 3 500 Knöpfen müssen 200 auf TL-gerechte Beschaffenheit untersucht werden, und unter 1 500 Trillerpfeifen werden 125 für eine Güteprüfung ausgesucht.

— Prüfmaßnahmen, bei denen z. B. die Verpackung zerstört wird, sind im Verhältnis zum möglichen Ergebnis häufig unwirtschaftlich. Bei Kleiderbügeln sollen beispielsweise von der bereits verpackten Menge 10 v. H. der Pakete, mindestens aber 4 Stück, geöffnet und der Inhalt Stück für Stück geprüft werden.

— Die Güteprüfstempelung ist bei Massenartikeln eine sinnlose mechanische Beschäftigung. So sind beispielsweise nach den VTL für Kleisterbürsten, Lochern usw. alle Stücke der Lieferung mit dem Güteprüfstempel zu versehen.

— Güteprüfung trotz vorangegangener amtlicher Prüfung ist eine entbehrliche Doppelarbeit. Sie ist jedoch nach verschiedenen TL, z. B. für Sauerstoffflaschen, vorgesehen, obwohl über das Ergebnis vorangegangener amtlicher Einzelstückprüfungen ein Prüfattest des Sachverständigen der technischen Überwachung vorliegt.

— Die vorgeschriebenen Laboruntersuchungen sind häufig entbehrlich. So fordert z. B. die TL für Putzlappen neben visueller Güteprüfung eine Laboruntersuchung.

Der Bundesrechnungshof hat überdies verschiedentlich festgestellt, daß die vorgeschriebene Güteprüfung bei den gleichen Versorgungsartikeln recht unterschiedlich durchgeführt wurde. Der Grund lag teilweise darin, daß die einzelnen Güteprüfstellen über Änderungen der einschlägigen TL/VTL nicht ausreichend unterrichtet waren, teilweise aber auch darin, daß einzelne Güteprüfer die nach den TL vorgeschriebenen Prüfungen von sich aus einschränken oder auch überhaupt nicht vornehmen. Das geschieht insbesondere dann, wenn den Güteprüfern die Prüfanforderungen nach ihren Prüferfahrungen überhöht erscheinen.

107. Die Güteprüfung löst umfangreiche Melde- und Berichtsverfahren aus. Der Bundesrechnungshof hat sie an einigen Beispielen untersucht. Die (Güteprüf-) „Richtlinien für Bekleidung und verwandte Ausrüstungsartikel" fordern in 27 Fällen, daß die Güteprüfer bzw. die Abteilungen VI der WBV dem BWB Anträge, Stellungnahmen, Protokolle, Berichte und Vermerke über Prüfergebnisse in zweifacher Ausfertigung vorlegen. Bei Munition werden für alle Munitionsbestandteile Güteprüfprotokolle erstellt. Sie füllen einen Schnellhefter, der bei der zuständigen Güteprüfstelle zehn Jahre aufbewahrt werden muß. Für das Los Munition werden zusätzlich Munitionsstammkarten angelegt — je nach Verteiler in 13- bis 20-facher Ausfertigung. Außerdem hat die Güteprüfstelle einen Güteprüfbericht in vierfacher Ausfertigung mit Anlagen auszustellen. Sämtliche erwähnten Papiere einschließlich der Mehrausfertigungen muß der Leiter der Güteprüfstelle original unterschreiben. Der Bundesrechnungshof hat nicht feststellen können, daß aus der Fülle der Informationen Folgerungen gezogen worden wären, die den Verwaltungsaufwand annähernd gerechtfertigt hätten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister zusammenfassend mitgeteilt:

— Verringerte Prüfmaßnahmen beeinträchtigen die an das Wehrmaterial zu stellenden Anforderungen und die wirtschaftlichen Interessen des Bundes nicht, wenn die Prüfmaßnahmen nach Richtlinien durchgeführt werden, in denen dem jeweiligen Leistungsgegenstand entsprechende angemessene Prüfmaßnahmen festgelegt sind.

— Zur Frage der Angemessenheit der Prüfmaßnahmen sei abzuwägen,

  welche militärische, technische und wirtschaftliche Bedeutung der Leistungsgegenstand hat,

  ob die dem Auftraggeber bei einer fehlerhaften Lieferung zustehenden Gewährleistungsansprüche nicht ausreichend die Interessen des Bundes wahren,

  welche Wahrscheinlichkeit besteht, mit vertretbarem Güteprüfaufwand Mängeln der Auftragnehmerleistung vorzubeugen bzw. Mängel am Leistungsgegenstand vor der Abnahme zu erkennen.

— Bei zahlreichen Auftragnehmerleistungen ist die Einschaltung des Güteprüfdienstes entbehrlich; insbesondere beim Kauf handelsüblicher Gegenstände erübrigen sich Güteprüfungen in aller Regel. Statt dessen empfiehlt sich eine Qualitäts- und Quantitätsprüfung durch die empfangenden Stellen.

— Die angeregten vereinfachenden Maßnahmen setzen voraus, daß die bestehenden Güteprüfrichtlinien sowie die in die TL eingearbeiteten Prüfanweisungen und Prüfpläne eingehend auf ihre Notwendigkeit untersucht und die Ergebnisse in neue Grundsatzweisungen eingearbeitet werden. Diese müßten gemeinsam zwischen Bedarfsträgern, technischem Fachreferat und Güteprüfdienst erarbeitet werden und in Form eines Katalogs eindeutig festlegen, ob eine Güteprüfung durchgeführt werden muß und welche Prüfmaßnahme dem jeweiligen Leistungsgegenstand angemessen ist. Dabei müssen insbesondere die Prüfpläne mit dem Ziel überarbeitet werden,

  die Stichprobenprüfungen sinnvoll zu verringern,

  zerstörende Prüfmaßnahmen einzuschränken,

  auf die Prüfstempelung zumindest bei Massenartikeln zu verzichten,

  Doppelprüfungen mit amtlichen Prüfinstitutionen zu vermeiden.

— Das Melde- und Berichtsverfahren des Güteprüfdienstes sollte eingeschränkt werden. Es ist aufwendig und wenig ergiebig. Die Meldewege sind häufig zu lang, die Auswertung der Meldungen ist unbefriedigend. Der Datenfluß über die Abteilungen VI der WBV ist ein zeitraubender Umweg. Der Aufwand für das Verwalten — insbesondere technischer Vorschriften — ist zu groß.

Der Bundesminister hat erwidert, daß er den Empfehlungen folgen und das BWB mit einem Erlaß zur Neuordnung des Güteprüfdienstes anweisen werde, die Praxis der umfassenden Güteprüfung von Auftragnehmerleistungen unter Abwägung der Gesichtspunkte von Risiko und Kosten mit dem Ziel zu überprüfen,

- in geeigneten Fällen auf die Güteprüfung zu verzichten,
- bei Durchführung von Güteprüfungen deren Umfang und Aufwand auf ein angemessenes Verhältnis zum Leistungsgegenstand zu beschränken,
- eine Auflistung von Artikeln zu erstellen, bei denen auf eine Güteprüfung verzichtet werden kann.

Damit würde auch eine systematischere Güteprüfung gleicher Artikel erreicht. Bei den vom Bundesrechnungshof beanstandeten TL handele es sich um Einzelfälle aus einer Zahl von 3 850 offenen und einer ebenfalls großen Zahl geheimhaltungsbedürftiger TL. Künftig würden die Leistungs- und Güteprüfforderungen in den TL jedoch nach bundeseinheitlichen Richtlinien eines interministeriellen Arbeitsausschusses festgelegt. Im übrigen wolle er das BWB anweisen, das Melde- und Berichtsverfahren des Güteprüfdienstes zu straffen.

Zu den Methoden der Qualitätssicherung erklärte der Bundesminister:

- Die vom Bundesrechnungshof angeregte verstärkte Gütesicherung durch den Auftragnehmer sei in Verträgen zwischen NATO-Partnern und bei Lieferungen an NATO-Organisationen bereits zwingend vorgeschrieben; nach Möglichkeit werde sie auch in nationalen Verträgen gefordert. Diese Gütesicherungsforderungen an die Industrie seien nach Bedeutung, Umfang und Komplexität des Wehrmaterials abgestuft und würden auf den jeweiligen Beschaffungsfall unter Abwägung von Kosten und Nutzen angewendet.
- Soweit der Auftragnehmer ein anerkanntes Gütesicherungssystem unterhält — dies sei z. Z. bei 60 Firmen der Fall — prüft er im Rahmen der Fertigungsbeobachtung lediglich, ob die im Zeitpunkt der Prüfung vom Auftragnehmer durchgeführten Gütesicherungsmaßnahmen in der Fertigung mit dem anerkannten Gütesicherungssystem übereinstimmten. Diese Überprüfung nehme er grundsätzlich nicht als Dauerkontrolle sondern nur zeitweilig und stichprobenweise vor.
- Die Güteprüfung von Leistungen der Unterauftragnehmer könne bei verstärkten Gütesicherungsanforderungen im allgemeinen auf die Fälle beschränkt werden, in denen ein komplexes Untersystem von einem Lieferanten aus einem anderen Industriezweig als dem des Hauptauftragnehmers geliefert werde. Eine Qualitätsprüfung der Unterlieferung durch den Hauptauftragnehmer würde hier zu höheren Kosten für den Bund führen.

Der Bundesrechnungshof wird die Maßnahmen zur Neuordnung des Güteprüfdienstes weiterverfolgen.

108. Bei Instandsetzungen im Werk des Auftragnehmers aufgrund der vom BWB abgeschlossenen Rahmenverträge hat der Güteprüfdienst die Einzelaufträge an die Auftragnehmer zu erteilen, ihre Leistungen zu überwachen und die mit der Ausführung der Einzelaufträge verbundenen administrativen Aufgaben zu erledigen. Diese Aufgaben übernehmen

- bei Firmen, bei denen eine GPS eingerichtet ist, die GPS,
- bei Firmen, die keine ständige GPS haben, eine in der Nähe liegende GPS mit gleicher oder ähnlicher Fachrichtung oder
- die Abteilung VI der zuständigen WBV.

Das Verfahren bereitet in der Praxis erhebliche Schwierigkeiten. Sie beginnen bereits bei der Auswertung der von den Auftragnehmern vorzulegenden Kostenvoranschläge und Befundberichte. Auf ihrer Grundlage soll der Güteprüfdienst den Auftragsumfang eindeutig festlegen. Dazu müßten dem Güteprüfdienst alle zur Beurteilung notwendigen Kriterien bekannt sein, wie

- Art der am Gerät aufgetretenen Schäden,
- Nutzungsdauer,
- Leistungsgrenzen und Verschleißgrenzmaße des Gerätes und seiner Komponenten.

An diesen technischen Unterlagen, für deren Erarbeitung der Rüstungsbereich des Bundesministers zuständig ist, fehlt es beim Güteprüfdienst zumeist. So erhält der Auftragnehmer bei der Ausführung des Instandsetzungsauftrages einen Entscheidungsspielraum, der eine sparsame und wirtschaftliche Verwendung der Haushaltsmittel nicht sicherstellt. Dieser Spielraum wird in einigen Fällen noch dadurch erweitert, daß der Bedarfsträger dem Auftragnehmer unbedacht nicht instandsetzungsbedürftige Geräteteile zuführt. Dadurch ist es in Einzelfällen zu überflüssigen Arbeiten an nicht schadhaften Geräteteilen gekommen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister empfohlen:

- Die Zuständigkeit für die Auftragserteilung und die Kontrolle der Auftragsdurchführung bei Industrieinstandsetzungen aufgrund von Instandsetzungsrahmenverträgen (IRV-Werk) sollte auf die Instandsetzungswerke des Heeres und auf die Werften der Luftwaffe übertragen werden. Die dort anfallenden Mehraufgaben wären ggf. durch Personalverstärkungen aus dem Güteprüfdienst abzudecken.
- Die Verfahrensrichtlinien über die „Zuführung der Geräte zur Industrieinstandsetzung" sollten durch Bestimmungen ergänzt werden, welche sicherstellen,

  daß nur instandsetzungsbedürftige Geräte oder Geräteteile in das Werk des Auftragnehmers gebracht werden,

  daß nicht oder nur mit erheblichem Aufwand trennbare, aber nicht instandsetzungsbedürftige Geräteteile als solche gekennzeichnet werden.

Zu diesen Anregungen hat der Bundesminister darauf verwiesen, daß der Bundesrechnungshof selbst festgestellt habe, es mangele zumeist an der Kenntnis der für eine einwandfreie Auftragserteilung wesentlichen Kriterien, wie Verschleißfaktoren, Leistungsgrenzen und Verschleißgrenzmaße. Durch die vorgeschlagene Verlagerung der Auftragserteilung und Kontrolle vom Güteprüfdienst auf Einrichtungen der Bedarfsträger sei keine Verbesserung dieser bekannten Mängeltatbestände zu erwarten.

Der Bundesrechnungshof kann sich dieser Auffassung des Bundesministers nicht anschließen, weil nach seinen Feststellungen die für eine sachgerechte und wirtschaftliche Auftragserteilung genannten notwendigen Kriterien zwar bei den Instandsetzungseinrichtungen der Bedarfsträger, aber nicht beim Güteprüfdienst bekannt sind. Die Instandsetzungswerke des Heeres und die Werften der Luftwaffe verfügen nämlich über selbst erarbeitete Instandsetzungsgrundlagen und über Gerätekenntnisse und Erfahrungen im Umgang mit dem Gerät, die sie bei dessen Instandsetzung gewonnen haben. Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Anregung fest.

Zum beanstandeten Verfahren der Zuführung von Gerät zur Industrieinstandsetzung hat der Bundesminister mitgeteilt, die grundsätzlichen Probleme der rationellen Industrieinstandsetzung würden z. Z. in Lenkungsgruppen untersucht.

109. Eine den ganzen Güteprüfdienst Inland umfassende Organisationsprüfung schien dem Bundesrechnungshof entbehrlich, weil die Ergebnisse seiner Bestandsaufnahme über Art, Umfang und Methodik der Güteprüfung seiner Ansicht nach eine neue Güteprüfkonzeption erfordern, der sich die bestehende Güteprüforganisation anzupassen hätte. Der Bundesrechnungshof hat jedoch bei seinen Erhebungen folgende Mängel in der Organisation des Güteprüfdienstes festgestellt:

In der Abteilung GP des BWB waren z. Z. der Erhebungen des Bundesrechnungshofes 97 Dienstposten unbesetzt, die im wesentlichen auf die Gruppen „Technische Kaufleute" und „Überregionale Güteprüfer" entfielen — von 45 Dienstposten des gehobenen Dienstes waren 44 unbesetzt. Technische Kaufleute hatte das BWB für verwaltungs- und betriebswirtschaftliche Tätigkeiten bei der Vergabe von Instandsetzungsleistungen an Wehrmaterial durch Industriefirmen vorgesehen. Sie sollten nach der Dienstpostenbeschreibung die verwaltungstechnischen Aufgaben der Güteprüfer bei der Erteilung und Durchführung der Instandsetzungsaufträge vorbereiten. Ihre Tätigkeit könnte die Güteprüfer nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht wesentlich unterstützen. Die Einschaltung technischer Kaufleute hält der Bundesrechnungshof daher nicht für geeignet, die Aufgaben des Güteprüfdienstes bei Instandsetzungen wirtschaftlicher und rationeller zu lösen, die Dienstposten für die technischen Kaufleute scheinen ihm daher entbehrlich.

Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, er habe inzwischen alle unbesetzten Dienstposten für technische Kaufleute zurückgezogen.

Für überregionale Güteprüfer sind 49 Dienstposten bei Referaten der Abteilung GP eingerichtet. Die Dienstposten sind zu weniger als 50 v. H. besetzt. Die Aufgaben der überregionalen Güteprüfer sind nicht im einzelnen bestimmt; auch aus der bisher wahrgenommenen Tätigkeit der Prüfer läßt sich kein einheitliches Aufgabengebiet herleiten. Die überregionalen Güteprüfer dienen der allgemeinen Personalverstärkung. Die bestehende Güteprüforganisation, die nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes ohnehin mehr Güteprüfungen als notwendig durchführt, läßt überregionale Güteprüfer entbehrlich erscheinen.

In der Abteilung GP des BWB sind weitere 20 — im wesentlichen besetzte — Dienstposten für überregionale Güteprüfer ausgebracht. Die Dienstposteninhaber, die als Piloten bei Güteprüfflügen nach Industrieinstandsetzungen von Luftfahrzeugen der Bundeswehr eingesetzt werden, sind ständig bei den gleichen Güteprüfstellen eingesetzt. Eine überregionale Steuerung des Piloteneinsatzes durch das BWB hat der Bundesrechnungshof nicht feststellen können. Er bezweifelt auch, ob die Auslastung der Piloten unter dem Aspekt ihres wirtschaftlichen Einsatzes ausreichend geprüft ist. Er hat deshalb den Bundesminister gebeten, die Anzahl der von den einzelnen Piloten durchgeführten Güteprüfflüge und deren Stunden zu ermitteln und zu untersuchen, ob nicht zumindest für einen Teil der Flugzeuge der Überführungsflug zum Verband als Güteprüfflug durchgeführt werden kann.

Dazu hat der Bundesminister mitgeteilt, er werde das BWB anweisen,

- den Einsatz überregionaler Güterprüfer auf die Fälle zu beschränken, bei denen es von der Aufgabenstellung her zweckmäßig und wirtschaftlich sei, und
- das Verfahren der Güteprüfung bei der Instandsetzung von Luftfahrzeugen auf die Möglichkeit hin zu untersuchen, nur wenige ausgewählte Luftfahrzeuge nach der Industrieinstandsetzung fliegerisch abzunehmen (Methode der Loserprobung). Im übrigen bestehe lediglich in Einzelfällen die Möglichkeit, Überführungsflüge zum Verband als Güteprüfflüge zu nutzen, das geschehe auch. Generell scheide diese Lösung jedoch aus, da vorgesehene extreme Flugprogramme hierbei nicht durchgeführt werden könnten.

110. Die Dezernate der Abteilungen VI der WBV sind im wesentlichen gleich organisiert und mit gleichen Aufgaben betraut. Die Zahl der bei den einzelnen WBV ausgebrachten Dienstposten bewegt sich zwischen 63 und 94 Dienstposten.

Die Zahl der Dienstposten für die technische und die Auftragsregistratur ist überhöht. In der Verwaltung der technischen Unterlagen wird eine zu große Zahl von Mitarbeitern gebunden. Die Fülle der dort verwalteten TL, Normblätter u. a. m. ist kaum übersehbar. Die Vorschriften samt Ergänzungsblättern werden ohne Rücksicht auf den Bedarf an die Empfänger verteilt, bei denen sie sich anhäufen. Die Verwaltung der Vorschriften erfordert hohen

Aufwand, ohne den Güteprüfern einen echten Nutzen zu bringen. Das zeigt bereits die Tatsache, daß die Güteprüfer häufig nicht auf die registrierten Vorschriften zurückgreifen, sondern sich der Einfachheit halber der Unterlagen der Auftragnehmer bedienen.

Auch der Personalaufwand im Aufgabengebiet Verwaltung ist für die dort zu erledigenden Aufgaben zu groß, zumal ein Teil der anfallenden Verwaltungsaufgaben für die zu betreuenden Güteprüfstellen auf die jeweils zuständigen Ortsinstanzen delegiert ist.

Der Bundesrechnungshof hat auch die Tätigkeit der Reisegüteprüfer untersucht und dabei festgestellt, daß die eigentliche Güteprüfarbeit bei den Auftragnehmern im Verhältnis zu der Reisezeit und den sonstigen innerdienstlichen Tätigkeiten zu kurz kommt. Für die Arbeit an den zu prüfenden Objekten verbleiben den Güteprüfern in der Regel nur wenige Wochenstunden.

Der Bundesrechnungshof hält daher die Abteilungen VI der WBV für entbehrlich. Die bisher von den Reisegüteprüfern wahrgenommenen Aufgaben können — soweit diese überhaupt erforderlich sind — wirtschaftlicher von vorhandenen Güteprüfstellen bzw. von wenigen neu zu errichtenden Güteprüfstellen in industriellen Ballungsräumen wahrgenommen werden. Die bestehenden Güteprüfstellen mit ihren zahlreichen ständig abgesetzten Prüfgruppen sind ihrer Zahl nach aus fachlichen Gründen nicht erforderlich. Ihre Vielzahl bedeutet organisatorisch eine Verzettelung der Arbeitskapazität und des Fachwissens. Der Verwaltungsaufwand, zu dem auch der Einsatz von Firmenpersonal und die Inanspruchnahme von Arbeitsräumen des Auftragnehmers gehört, ließe sich durch Konzentration erheblich verringern. So befinden sich z. B. in einem Umkreis von 50 km vier Güteprüfstellen mit insgesamt 22 Güteprüfern, die die Herstellung und Instandsetzung gleicher Gerätearten überwachen. Der Bundesrechnungshof konnte keine Gründe erkennen, die das Fortbestehen von vier unmittelbar benachbarten und fachlich zusammengehörigen selbständigen Güteprüfstellen gerechtfertigt hätten. Bei einer anderen Güteprüfstelle prüfen vier Güteprüfer überwiegend handelsübliche Artikel. Die Art der Herstellung und die Sorgfalt der werkseigenen Fertigungskontrolle gewährleisten eine gleichbleibend gute Qualität. Daneben verringern vertraglich vereinbarte lange Gewährleistungsfristen das Risiko des Auftraggebers bei etwaigen mangelhaften Lieferungen. Die „Güteprüfung" besteht deshalb in der Praxis auch nur in der Artikelidentifizierung und der Lieferüberwachung. Diese Aufgaben nehmen die empfangenden Stellen ohnehin bereits wahr. In zahlreichen ähnlich gelagerten Fällen erübrigen sich Güteprüfungen und damit die Güteprüfstellen. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, die Güteprüfstellen zu konzentrieren.

Dazu hat der Bundesminister wie folgt Stellung genommen:

— Die von ihm eingesetzte Arbeitsgruppe zur „Neuorganisation des Güteprüfdienstes Inland" habe einen Organisationsvorschlag ausgearbeitet, der wegen seiner erheblichen personellen Auswirkungen noch dem Hauptpersonalrat zuzuleiten sei. Nach dessen Stellungnahme werde der Entwurf des Erlasses zur Neuordnung des Güteprüfdienstes Inland unverzüglich herausgegeben werden.

— Der Erlaß-Entwurf sehe vor,

  die Abteilungen VI der WBV aufzulösen und den Güteprüfdienst Inland in das BWB einzugliedern sowie

  im BWB für eine Übergangszeit in der Abteilung GP eine Unterabteilung IV „Einsatzplanung und Aufgabensteuerung" einzurichten.

Die Unterabteilung GP IV werde aus dem bisherigen Referat GP I 1 „Allgemeine Verwaltungsangelegenheiten des Güteprüfdienstes" sowie fünf ausgelagerten Referaten gebildet werden, denen die regionale Einsatzplanung und Aufgabensteuerung in den Wehrbereichen obliege; der Personalumfang der ausgelagerten Referate werde auf höchstens zehn Dienstposten begrenzt. Das BWB werde in dem Erlaß angewiesen werden, Güteprüfstellen den ausgelagerten Referaten nach regionalen und fachlichen Gesichtspunkten unter Berücksichtigung von Industrieschwerpunkten zuzuordnen. Dabei habe es die Möglichkeit einer verstärkten Zusammenlegung von Güteprüfstellen zu berücksichtigen.

Der Bundesminister rechnet damit, daß durch diese ersten organisatorischen Maßnahmen ca. 90 Dienstposten und im Zuge der vorgesehenen weiteren Straffung der Organisation und des Verfahrens des Güteprüfdienstes eine nicht unerhebliche Anzahl zusätzlicher Dienstposten eingespart werden.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Neuorganisation des Güteprüfdienstes im Auge behalten und weitere Einzelheiten mit dem Bundesminister erörtern.

Verschiedene Kapitel und Titel

Materialwirtschaft der Luftwaffe

Haushaltsjahr 1974 und früher

111. Die Luftwaffe unterhält Werften, die neben der Luftfahrtindustrie einen Teil ihres Bedarfs an Instandsetzungsleistungen decken. Sie führen Instandsetzungsarbeiten größeren Umfangs an Flugzeugen, an deren Baugruppen und Ausrüstungsteilen sowie an Bodendienst- und elektronischem Gerät aus.

Die Luftwaffe nutzt die bei ihren Werften vorhandenen Arbeitskapazitäten nicht im gebotenen Maße; außerdem sind die Arbeiten für den eigenen Betrieb zu umfangreich. Tarifwidrige Arbeitszeitverkürzungen, unnötige Wege- und Wartezeiten, überhöhte Verlustzeiten (Verteilzeiten) sowie unzureichende Kontrollen vermindern zudem das Leistungsergebnis beträchtlich. Schließlich bleiben auch durch das angewandte Zeitlohnverfahren Kapazitätsreserven ungenutzt. In einer Werft für die Instandsetzung von Flugzeugen sind im Jahre 1973

insgesamt 47 v. H. der Arbeitskapazität für den Versorgungsauftrag verlorengegangen. Bei den vom Bundesrechnungshof geprüften Werften zweier Luftwaffenversorgungsregimenter ist der Gesamtverlust auf 400 000 bis 500 000 Arbeitsstunden jährlich zu veranschlagen, die einer Lohnsumme von 4 Millionen bis 5 Millionen DM entsprechen. Andererseits wurden im Jahre 1973 Instandsetzungsaufträge an Firmen vergeben, für die Arbeitspreise zwischen 20 Millionen und 30 Millionen DM zu zahlen waren, obwohl bei Ausnutzung der Arbeitskapazität diese Aufträge in den geprüften Werften hätten ausgeführt werden können.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister darauf hingewiesen, daß die Arbeitszeit entsprechend den tariflichen Vorschriften zu regeln sei, und Vorschläge gemacht, wie durch die Einrichtung einer zentral verantwortlichen Arbeitsvorbereitung die Arbeiten für den eigenen betrieblichen Bereich begrenzt, die Wege- und Wartezeiten verkürzt, die Verteilzeiten abgebaut und Nacharbeiten durch eine verbesserte Arbeitsprüfung vermindert werden können. Im übrigen hat er empfohlen, entsprechend der Regelung beim Heer, Leistungslohnverfahren auch für die Arbeiter bei den Werften der Luftwaffe einzuführen.

Der Bundesminister hat zugesagt, die Arbeitszeit mit den Tarifbestimmungen in Einklang zu bringen sowie zu prüfen, wie sich die Verteilzeiten abbauen lassen. Auch will er sein System für eine Zustands- und Arbeitsprüfung überarbeiten. Ein inzwischen bei den Werften eingeführtes Betriebsführungskonzept solle dazu beitragen, Wege- und Wartezeiten zu verkürzen und die Arbeiten für den eigenen betrieblichen Bedarf einzuschränken. Im übrigen habe er Untersuchungen mit dem Ziel angeordnet, Leistungslohnverfahren auch bei der Luftwaffe einzuführen.

112. Aufgrund der Feststellungen des Bundesrechnungshofes über die unzureichend genutzten Arbeitskapazitäten hat das zuständige Luftwaffenversorgungsregiment bei der in Nr. 111 erwähnten Werft Rationalisierungsmaßnahmen durchgeführt. Sie haben innerhalb eines Jahres bewirkt, daß bereits jetzt ohne Personalvermehrung jährlich rd. 100 000 Arbeitsstunden mehr für die Instandsetzung von Flugzeugen zur Verfügung stehen.

Der Bundesminister sieht sich jedoch nicht in der Lage, diesen Rationalisierungsgewinn zu nutzen. Nach seiner Mitteilung wäre dies nur durch eine Verringerung der Arbeitsaufträge an die Luftfahrtindustrie möglich, deren Kapazitätsauslastung im Bereich Flugzeugzelle von z. Z. 65 v. H. ohnehin im Jahr 1980 voraussichtlich auf nur noch 50 v. H. absinken werde.

Er hat aber angeordnet, daß vier Feldwerften bis zum Jahre 1978 aufgelöst werden und bei zwei Werften das vorhandene Personal für die Instandsetzung von Flugzeugen nicht vermehrt werden darf. Ferner hat er die Kapazität einer weiteren Werft auf einen bestimmten Umfang begrenzt. Über weitergehende Kapazitätsanpassungen will der Bundesminister befinden, wenn der Bedarf an Instandsetzungsleistungen für die neuen Waffensysteme überschaubar ist.

113. Die Luftwaffe setzt für die Materiallagerung in ihren Depots zuviel Personal ein. Eine Arbeitskraft in den Lagerbereichen der Depots erledigt jährlich etwa 700 bis 1 100 Materialbewegungen, während die Arbeitskräfte in Lagern des zivilen Bereichs weit höhere Leistungen, nämlich bis zu je 9 400 Materialbewegungen, erbringen. Die geringen Leistungen in den Depots der Luftwaffe sind hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß die Arbeiten nicht hinreichend geplant werden und die Lagertechniken sehr arbeitsaufwendig sind.

Der Bundesrechnungshof hat vorgeschlagen, auch in den Depots eine zentral verantwortliche Arbeitsvorbereitung zur besseren Steuerung des Personaleinsatzes einzurichten und die Lagerbereiche mit modernen Lagerhilfsmitteln (Spezial- und Hochregalen sowie maschinellen Bedienungsanlagen) auszustatten. Hierdurch könnte die Arbeitsleistung erhöht und damit Personal eingespart werden.

Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, er sei bestrebt, die Zahl an Materialbewegungen je Arbeitskraft in den Depots anzuheben. Dazu solle ein von ihm inzwischen eingeführtes Konzept für die Betriebsführung der Depots beitragen. Weiterhin habe eine besondere Arbeitsgruppe im Führungsstab der Streitkräfte den Auftrag erhalten, Rationalisierungsvorschläge für den Lagerbetrieb in den Depots der Bundeswehr zu erarbeiten.

114. Der Stab eines Luftwaffenversorgungsregiments, der Werften, Depots und Transporteinheiten führt, weist nach der üblichen militärischen Stabsgliederung Arbeitsgebiete für folgende Angelegenheiten auf:

- Personalwesen (nur für Soldaten)
- Militärische Sicherheit
- Führung/Einsatz, Organisation und Ausbildung
- Logistik (Versorgung des eigenen Verbandes)
- Truppenverwaltung (u. a. als Beschäftigungsdienststelle für die Personalangelegenheiten der Arbeitnehmer zuständig).

Im Bereich Führung/Einsatz sind, den Aufgaben des Verbandes entsprechend, die wichtigsten Stellen mit militärischem und zivilem Personal aus den Fachbereichen Instandsetzung, Materialbewirtschaftung und Transport besetzt.

Für die Werften bestand zunächst eine Einsatzkonzeption, die sehr personalaufwendig war. Obwohl die Luftwaffe diese Konzeption inzwischen aufgegeben hat, ist das Personal in den Werften nicht vermindert worden. So verfügen die Werften nicht nur über das notwendige Fachpersonal, sondern auch über Personal für zwar betriebsbedingte, jedoch allgemeine Aufgaben, mit denen sich auch die Regimentsstäbe befassen. Zu den allgemeinen Aufgaben zählen insbesondere die Personalaus- und -weiterbildung, die Personalbearbeitung, die Bewirtschaftung der eigenen Arbeitsmittel und der eigenen Ersatzteilvorräte, die Termin- und Gütekontrolle, das

Prüferwesen sowie die Auswertung des betrieblichen Meldewesens und die Vorschriftenverwaltung.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß Stäbe und Werften bei einer zweckmäßigeren Organisation weniger Personal benötigten. Die vorgenannten allgemeinen Aufgaben sollten weitgehend auf der Ebene der Regimenter zusammengefaßt und dort erledigt werden. Das wäre wirkungsvoller und entspräche auch der neuen Einsatzkonzeption für die Werften. Ferner hat der Bundesrechnungshof vorgeschlagen, anstelle der Regimentsstäbe fachbezogene Führungsdienststellen einzurichten, denen entweder nur Werften oder nur Depots und Transporteinheiten unterstellt sein sollten. Die Führungsdienststellen brauchten, da nur mit jeweils spezifischen Aufgaben befaßt, personell weniger breit gefächert zu sein als die jetzigen Regimentsstäbe. Vielmehr sollten sie in etwa wie die Leitung eines vergleichbaren gewerblichen Betriebes gegliedert sein. Die Straffung der Führung hätte ferner zur Folge, daß anstelle der vorhandenen acht Regimentsstäbe eine geringere Zahl von Führungsdienststellen benötigt würde.

Würde den Anregungen des Bundesrechnungshofes gefolgt und würden dazu weitere Vereinfachungen im Bereich der Luftwaffe verwirklicht, die er für ähnliche Einrichtungen des Heeres angeregt hat (vgl. Nr. 144 der Bemerkungen des Bundesrechnungshofes zur Bundeshaushaltsrechnung für das Haushaltsjahr 1971 — Drucksache 7/1242), so könnten allein im Bereich des Luftwaffenunterstützungsgruppenkommandos Süd etwa 300 Stellen für Führungs- und administrative Kräfte anderen Zwekken nutzbar gemacht werden.

Während der Bundesminister den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes für den Bereich des Heeres bereits im wesentlichen gefolgt ist, hat er hinsichtlich der Luftwaffenunterstützungsverbände darauf hingewiesen, daß die letzte Organisationsänderung bei diesen Verbänden erst im Jahre 1974 abgeschlossen worden sei. Vor einer erneuten Umgliederung will er daher zunächst Erfahrungen sammeln, um auch die Besonderheiten der neuen Waffensysteme berücksichtigen zu können. Er hat jedoch zugesagt, die Anregungen des Bundesrechnungshofes in seine weiteren Überlegungen einzubeziehen.

Der Bundesrechnungshof wird die Angelegenheiten weiter beobachten.

Bundesministerium der Verteidigung

(Kapitel 14 01)

Kommandobehörden, Truppen usw.

(Kapitel 14 03)

Haushaltsjahr 1974 und früher

Behördeneigene Kantine (Kasino) des BMVg

115. Der Bundesminister hat in seinen Unterkunftsbereichen Ermekeilkaserne, Duisdorf und Hardthöhe Kantinenbetriebe nach den vom Bundesminister des Innern erlassenen Richtlinien für Kantinen bei Dienststellen des Bundes vom 7. Juli 1954 (Kantinenrichtlinien) eingerichtet; sie waren zunächst an Unternehmer verpachtet. In den Jahren 1961 und 1962 hat der Bundesminister diese Betriebe unter der Bezeichnung „Kasino BMVg" in eigene Regie übernommen und führt sie seitdem als Bundesbetrieb nach § 26 Abs. 1 BHO. Das Kasino hat die Aufgabe, Einrichtungen zu unterhalten, um für die mehr als 5 000 Beschäftigten des Ministeriums während der durchgehenden Arbeitszeit eine warme Mittagsmahlzeit und außerdem warme und kalte Getränke bereitzustellen sowie Kantinenwaren für den Verbrauch während der Dienststunden anzubieten.

116. Bis zum Geschäftsjahr 1970 wiesen die Gewinn- und Verlustrechnungen insgesamt ein ausgeglichenes Verhältnis zwischen Kosten und Erlösen aus. Die ausgeglichene Geschäftslage änderte sich im Geschäftsjahr 1971. So wies die Gewinn- und Verlustrechnung für dieses Jahr einen Verlust von rd. 124 000 DM aus, der sich im folgenden Geschäftsjahr um einen weiteren Verlust von rd. 207 000 DM erhöhte.

Trotz dieser erheblichen Verluste hat der Bundesminister die seit 1969 unveränderten Verkaufspreise des im Kasino angebotenen Essens nicht der allgemeinen Preisentwicklung und den gestiegenen Personalkosten angepaßt. Er hat lediglich im April 1972 den Preis für eines der angebotenen drei Menüs von 1,80 DM auf 2 DM erhöht.

117. Der Bundesminister hat zur Verbesserung der sich abzeichnenden besorgniserregenden schlechten Ertragslage der Kasinobetriebe schon im Jahr 1969 versucht, die Personalkosten für das Küchen- und Verwaltungspersonal auf den Bundeshaushalt abzuwälzen und den für Kantinenangelegenheiten zuständigen Bundesminister des Innern (BMI) um Zustimmung gebeten. Der BMI hat diesem Begehren nicht entsprochen. Weitere Anträge, Personalkosten für Küchen- und Verwaltungskräfte des Kasinos aus Mitteln des Bundeshaushalts zu bezahlen, lehnte die Haushaltsabteilung des Bundesministers in den Jahren 1970 und 1972 ab. Trotzdem werden seit 1970 die Personalkosten für zwei und seit 1972 für bis zu fünf Arbeitnehmer des Kasinos aus Mitteln des Bundes bezahlt. Darüber hinaus sind seit Juni 1972 zunächst zwei Soldaten (Hauptfeldwebel/Küchenmeister) und seit April 1973 weitere 30 (Wehrsoldempfänger) als Küchenfach- und -hilfspersonal im Kasino eingesetzt.

118. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Bundesminister durch diese Maßnahmen von 1970 bis 1974 insgesamt mindestens 1 425 000 DM Personalkosten aus Bundesmitteln zugunsten des Kasinobetriebs bezahlt hat. Nach den für alle Bundesbehörden geltenden Kantinenrichtlinien sind die Kosten für das Kasinopersonal stets aus den Kasinomitteln zu bestreiten. Es war daher nicht zulässig, Haushaltsmittel für die Bezahlung des im Kasino eingesetzten Personals in Anspruch zu nehmen und auf eine Erstattung durch das Kasino zu ver-

zichten. Die Unzulässigkeit der Inanspruchnahme war dem Bundesminister bekannt, da der Haushaltsplan des Bundes keine Ausgabemittel für diesen Zweck vorsieht und sowohl der Bundesminister des Innern als auch die Haushaltsabteilung des Bundesministers einer Übernahme der Personalkosten auf den Bundeshaushalt nicht zugestimmt hatten.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister mitgeteilt, er halte es für unabdingbar, daß die Betriebsführung für das Kasino unverzüglich wieder nach den geltenden Bestimmungen der Kantinenrichtlinien ausgerichtet wird und angeregt, das Kasino zu verpachten. Die Führung des Kasinos als Regiebetrieb ist nach den Erkenntnissen des Bundesrechnungshofes aufwendiger und schwerfälliger als ein verpachteter Betrieb. Die Personalkosten liegen unter anderem wegen der Gewährung von Stellenzulagen beträchtlich über denen des Gaststättengewerbes. Darüber hinaus ist die Personalführung unbeweglicher, weil z. B. die Entlassung ungeeigneter Kräfte schwierig, wenn nicht sogar ausgeschlossen ist.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof auf den zweckentfremdeten Einsatz von Soldaten hingewiesen und gebeten, die Soldaten aus dem Kasinobetrieb abzuziehen.

119. Der Bundesminister hat eingeräumt, die Erfahrungen hätten gezeigt, daß der Regiebetrieb eine „ungünstige Wirtschaftsform" sei. Er will der Anregung des Bundesrechnungshofes folgen und das Kasino künftig nicht als Regiebetrieb des Bundes weiterführen, sondern an einen „privaten Betreiber" übergeben.

Der Bundesminister hat weiterhin mitgeteilt, es sei unmöglich gewesen, die „explodierenden" Personalkosten in den Essenpreisen kostendeckend aufzufangen; eine volle Abwälzung auf den Preis hätte zu „enormen Preiserhöhungen und damit zwangsläufig zu einer erheblichen Abnahme der Essenteilnehmer geführt, zumal die günstigere Kostenstruktur benachbarter Behördenkantinen den Abwanderungstrend verstärkt hätte". Der Verlust zu Lasten des Bundes wäre auch gestiegen, wenn weiter ca. 75 zivile Kräfte beschäftigt worden wären. Nur um dies zu verhindern, sei für eine Übergangszeit ein Teil der Zivilkräfte durch Soldaten ersetzt worden, wobei zu berücksichtigen sei, daß die Wehrsoldempfänger ohnehin hätten ausgebildet werden müssen. Zu den im Kasino beschäftigten Arbeitnehmern, die aus Bundesmitteln bezahlt werden, hat der Bundesminister erklärt, bei dem „größten und verstreut untergebrachten Ministerium" seien bis zu 6 Betriebsstellen des Kasinos unterhalten worden, für die mehr Aufsichtspersonal aus Haushaltsmitteln hätte bezahlt werden müssen.

120. Die Darlegungen des Bundesministers sind nicht geeignet, den Verstoß gegen die Kantinenrichtlinien zu rechtfertigen. Der Bundesminister hätte bereits aufgrund der sich seit 1969 abzeichnenden schlechten Ertragslage des Kasinos unter Beachtung der Kantinenrichtlinien versuchen müssen, die Geschäftslage auszugleichen. Dazu hätte er nicht den Weg gehen dürfen, Personalkosten für das Kasino auf den Bundeshaushalt abzuwälzen. Er hätte schon damals entweder die Preise anpassen oder den kostenträchtigen Regiebetrieb aufgeben und das Kasino an einen Dritten verpachten müssen. Im übrigen kann von einem vorübergehenden Einsatz der Soldaten nicht gesprochen werden, da diese bereits seit 1972/73 ständig im Kasino eingesetzt sind. Die aus Bundesmitteln bezahlten Arbeitnehmer im Kasino sind — entgegen der Einlassung des Bundesministers — nicht als Aufsichtspersonal der Verwaltung, sondern im Betrieb des Kasinos tätig.

Der Bundesrechnungshof hält es für dringend geboten, daß der Bundesminister nunmehr unverzüglich das Kasino so betreibt, daß keine weiteren Ausgabemittel des Bundes bestimmungswidrig für das Kasino verwendet und die dort eingesetzten Soldaten abgezogen und ihrer eigentlichen Verwendung zugeführt werden.

Der Bundesminister hat auf die Frage nach der Haftung ausgeführt, ein Schaden des Bundes sei nicht erkennbar; die Erörterung darüber dauert noch an.

Bundesminister für wirtschaftliche Zusammenarbeit

(Einzelplan 23)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 23 02)

Berufliche Aus- und Fortbildung von Angehörigen der Entwicklungsländer

(Titel 685 01)

Haushaltsjahre 1972 bis 1974

Ausbildung von Fernsehfachkräften der Entwicklungsländer beim Sender Freies Berlin

Sprachliche und fachliche Voraussetzungen

121. Der Bundesminister leistet seit Jahren Ausgaben für die berufliche Aus- und Fortbildung von Angehörigen zahlreicher Entwicklungsländer. Über Ergebnisse früherer Prüfungen, insbesondere über erhebliche Mängel bei der Sprachausbildung dieses Personenkreises, hatte der Bundesrechnungshof die gesetzgebenden Körperschaften bereits unter Nr. 67 ff. der Denkschrift des Präsidenten des Bundesrechnungshofes zum Haushaltsjahr 1965 (Drucksache V/2695 S. 51 ff.) unterrichtet.

Inzwischen ist diese Ausbildung auf weitere Bereiche, so auf den des Fernsehens (Programmgestaltung und Technik), ausgedehnt worden. Sie findet in einer eigens beim Sender Freies Berlin eingerichteten Ausbildungsstätte statt. Da die Ausbildungssprache ganz überwiegend Deutsch ist, bedarf es einer vorhergehenden Sprachausbildung, die von der Carl-Duisberg-Gesellschaft im wesentlichen in einer Ausbildungsstätte in Saarbrücken betrieben wird. Der Bundesminister ist in seinen Richtlinien

davon ausgegangen, daß diese viermonatige Sprachausbildung im Inland nur ergänzend sein solle; deshalb sollen die Teilnehmer bereits über Grundkenntnisse in der deutschen Sprache verfügen, die es ihnen ermöglichen, nach der viermonatigen Sprachausbildung in Deutschland der Fachausbildung zu folgen. Auch die fachlichen Voraussetzungen für eine Weiterbildung in Deutschland hat der Bundesminister im einzelnen geregelt. Danach sollen die Bewerber u. a. über eine mehrjährige Berufspraxis verfügen; die fachliche Eignung soll in Tests festgestellt werden.

122. Im Jahre 1975 hat der Bundesrechnungshof festgestellt, daß viele Bewerber für eine Fachausbildung zugelassen worden sind, ohne über die erforderlichen sprachlichen und/oder fachlichen Voraussetzungen zu verfügen. Stichproben ergaben, daß die von den Entwicklungsländern im Zusammenwirken mit den deutschen Auslandsvertretungen nominierten Bewerber fast ausschließlich anhand der von den Bewerbern selbst eingereichten Bewerbungsunterlagen berufen wurden. Die Angaben über Deutsch- und über Fachkenntnisse wurden zumeist im Entwicklungsland nicht überprüft. Manche Bewerber hatten selbst nach Teilnahme an dem viermonatigen Sprachkurs in Deutschland nur so geringe Sprachkenntnisse, daß sie der Ausbildung zunächst nicht folgen konnten. Zu Lasten der Fachausbildung der Betreffenden und der Homogenität der Fachkurse mußte daher die Sprachausbildung zur Erlangung der unbedingt notwendigen Grundkenntnisse verlängert werden. Deshalb konnten Kursteilnehmer häufig nicht rechtzeitig mit der Fachausbildung beginnen; Versäumtes war nur schwer oder gar nicht nachzuholen. Unzureichende Belegungen der Fachkurse und Enttäuchungen waren die zwangsläufige Folge. Ähnliche Mängel mit den entsprechenden Folgen hat der Bundesrechnungshof auch bei vielen Bewerbern festgestellt, bei denen die fachlichen Voraussetzungen fehlten.

Allein für den Betrieb der Ausbildungsstätte hat der Bund von 1973 bis 1975 etwa 4,5 Millionen DM aufgewandt. Hinzu kommen die vielfältigen Kosten für die Kursteilnehmer selbst. Insgesamt sind dem Bundesrechnungshof Ausbildungskosten von etwa 5 000 DM je Person und Monat genannt worden. Angesichts dieses erheblichen Mitteleinsatzes ist es zwingend erforderlich, daß der Unterricht so wirksam und wirtschaftlich wie möglich ablaufen kann.

Da dies nicht der Fall ist, hat der Bundesrechnungshof u. a. gefordert, den Bewerbern mit Nachdruck zu empfehlen, sich rechtzeitig vor der Einreise, soweit dies möglich ist, Grundkenntnisse in der deutschen Sprache anzueignen. Schon bei der Auswahl im Entwicklungsland sollten die Bewerber darauf hingewiesen werden, daß sie mit einer vorzeitigen Rückkehr rechnen müßten, falls mangelnde Grundkenntnisse oder eine unzureichende Sprachlernfähigkeit festgestellt werden. Projekte der Technischen Hilfe, für die eine fernsehtechnische oder Programmausbildung bei der Ausbildungsstätte unabdingbar sind, sollten künftig nur noch verwirklicht werden, wenn die Entwicklungsländer wirklich geeignete Kandidaten für die Ausbildung vorschlagen könnten. Deren sprachliche und fachliche Vorbildung müsse so rechtzeitig vor der Realisierung des Projektes beginnen, daß der Einsatz der Auszubildenden zum vorgesehenen Zeitpunkt möglich ist. Zu diesem Zwecke werde sich ferner diejenige Stelle des Bundesministeriums, die für die Bearbeitung von Projekten zur Förderung des Fernsehens in Entwicklungsländern zuständig ist, rechtzeitig mit der Ausbildungsstätte abstimmen müssen. Mit der Auswahl von Auszubildenden müßte schon in einem Zeitpunkt begonnen werden, in dem die Fernsehförderungsprojekte selbst, deren Verwirklichung regelmäßig längere Zeit (meist mehrere Jahre) dauert, noch im Planungsstadium sind. Nur dann sei es möglich, die Bewerber in der Zwischenzeit im Entwicklungsland so weit mit Grundwissen auszustatten und zu fördern, daß sie an der ergänzenden Ausbildung in der Bundesrepublik mit Erfolg teilnehmen können.

Schließlich hat der Bundesrechnungshof den Bundesminister auf folgendes hingewiesen: Der deutschen Entwicklungshilfe werde allgemein in der sogenannten Dritten Welt ein hohes Niveau bestätigt. Nicht zuletzt dies ermögliche es ihm, Bewerber zurückzuweisen, die den an sie zu stellenden Anforderungen nicht gerecht werden. Der Bundesminister müsse deshalb bei Zurückweisungen auch keineswegs außenpolitische Schwierigkeiten befürchten. Es gelte lediglich, die Kenntnisse über die in der Bundesrepublik bestehenden Ausbildungsmöglichkeiten weit zu verbreiten, um bei dem — wie der Bundesminister einräumt — praktisch unbegrenzten Bedarf nach ausgebildeten Fernsehfachkräften wesentlich mehr Nachfrage zu wecken, als er Plätze anbieten könne. Um so größer sei die Möglichkeit, ungeeignete Bewerber zurückzuweisen.

123. Der Bundesminister hat in seinen Antworten auf die Prüfungsmitteilungen und auf den ihm übersandten Entwurf dieser Bemerkung ausgeführt, er habe inzwischen alle Anregungen des Bundesrechnungshofes aufgegriffen und, soweit es ihm möglich gewesen sei, in die Tat umgesetzt.

So habe er 1976 eine Informationsbroschüre erstellen lassen, die jetzt verteilt werde; damit wolle er durch eine breit angelegte Information über das Ausbildungsangebot die Möglichkeit vergrößern, ungeeignete Bewerber zurückzuweisen. Die vom Bundesrechnungshof empfohlene Koordinierung zwischen seinem Haus und der Ausbildungsstätte sei in Angriff genommen worden. Die Probleme der Kandidatenauswahl, die im übrigen nicht nur bei den Stipendiaten für eine Fernsehfachausbildung bestünden, ließen sich jedoch mit diesen Maßnahmen allein nicht lösen. So könne er trotz des großen Bedarfs der Entwicklungsländer an Fernsehfachkräften nicht aus einem entsprechend großen Reservoir von geeigneten Bewerbern schöpfen. Gerade diejenigen Länder, die nach der entwicklungspolitischen Konzeption besonders gefördert werden sollten, verfügten oft nicht über entsprechend vorgebildete Kräfte. Überdies seien die wenigen vorhandenen Fernsehfachkräfte für den Betrieb der vorhandenen Sendestationen nicht entbehrlich und

könnten daher nicht nach Deutschland entsandt werden. Mit Bewerbern unterschiedlichen Eingangsniveaus werde er daher auch künftig rechnen müssen. Im Hinblick darauf habe er das Kursangebot völlig geändert. Durch regionale Ausschreibung werde es überdies künftig möglich sein, Englisch oder Französisch als Zweitsprache einzusetzen.

Zur Sprachausbildung hat der Bundesminister ergänzend mitgeteilt, das Goethe-Institut beurteile die Erfahrungen mit deutschem Sprachunterricht im Ausland verhältnismäßig kritisch. Die Lehrmethoden und das Ziel des Sprachunterrichts im Aus- und im Inland seien recht unterschiedlich, so daß die Stipendiaten mit den im Ausland erworbenen Sprachkenntnissen den Anforderungen einer Fortbildung in Deutschland nicht genügten. Sie müßten daher in die regulären Sprachkurse der inländischen Goethe-Institute eingestuft werden. Hier fühlten sie sich teils gelangweilt, teils überfordert; die Einführung kleinerer Leistungsgruppen sei aber meist nicht möglich. Da überdies für das Erlernen einer fremden Sprache im Heimatland die doppelte Unterrichtszeit wie in Deutschland aufgewandt werden müsse, sei ein teils im Ausland, teils im Inland durchgeführter Sprachunterricht besonders aufwendig.

Auf Einwände des Bundesrechnungshofes zu diesen Ausführungen hat der Bundesminister mitgeteilt, er wolle über „die entwicklungspolitische Effizienz der Sprachkurse der Carl-Duisberg-Gesellschaft und des Goethe-Instituts" einen Forschungsauftrag erteilen.

124. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die der Bundesminister bei der sachgerechten Auswahl von Bewerbern hat. Er räumt auch ein, daß sich der Bundesminister bemüht hat, die Verhältnisse seit der letzten Prüfung zu bessern. Der Bundesminister hätte jedoch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die Bundesmittel noch wirksamer und wirtschaftlicher einsetzen können, wenn er die überwiegend erst nach der Prüfung durch den Bundesrechnungshof ergriffenen Maßnahmen schon früher begonnen hätte. Im übrigen wird er zu erwägen haben, die Richtlinien so umzugestalten, daß sie nicht, wie er mitgeteilt hat, Optimalanforderungen darstellen, sondern von der realen Lage in der Mehrzahl der Entwicklungsländer ausgehen. Nur dann kann er auch erwarten, daß sie beachtet werden.

Auslastung des Ausbildungspersonals

125. Der Bundesrechnungshof hat auch versucht zu prüfen, ob die Arbeitsbelastung und -leistung der Dozenten der Ausbildungsstätte für Fernsehfachkräfte angemessen war. Diese Prüfung war jedoch nicht möglich, da weder der Bundesminister noch die Ausbildungsstätte Unterlagen vorlegen konnten, die über die genannten Fragen lückenlos Aufschluß gegeben hätten. Dem Bundesrechnungshof wurden lediglich die Stundenpläne vorgelegt. Danach differierte die Zahl der von den einzelnen Dozenten zu leistenden Unterrichtsstunden so ungewöhnlich stark, daß dies auch nicht durch unterschiedliche Nebentätigkeiten der einzelnen Dozenten (Vorbereitung, Einzelgespräche, Reparaturen, Verwaltungstätigkeit usw.) hinreichend erklärt werden kann. Der Umfang dieser von den Dozenten geleisteten Nebenarbeiten konnte zudem weder angegeben noch festgestellt werden. In den Stundenplänen fehlen oft die genauen Daten; in einigen Fällen wurden nicht einmal die Namen der Dozenten angeführt, die ersatzweise für die im Stundenplan genannten Dozenten den Unterricht tatsächlich erteilt haben.

Unter den geschilderten Umständen war eine exakte Feststellung der Arbeitsleistung sowie -belastung der Dozenten und damit eine genaue Personalbedarfsermittlung nicht möglich. Diese Feststellungen sind aber für den wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz von Zuwendungsmitteln von ausschlaggebender Bedeutung. Der Bundesminister hat sich zwar im Jahre 1972 um die Übersendung der vollständigen Lehrpläne sowie einer Aufstellung über die Stundenzahl der fest angestellten Dozenten bemüht, diese Angelegenheit aber nicht mit dem nötigen Nachdruck weiter verfolgt. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, dies nunmehr zu tun.

126. Der Bundesminister hat diese Beanstandungen im wesentlichen anerkannt. Seine wiederholten Aufforderungen an die Ausbildungsstätte, entsprechende Unterlagen beizubringen, hätten nicht zum Erfolg geführt. Auch der Bitte des Bundesrechnungshofes, ihm bis zum 31. Dezember 1975 diese Unterlagen vorzulegen, habe er nicht nachkommen können. Einen Entschuldigungsversuch der Ausbildungsstätte hat der Bundesminister selbst als „keine ausreichende Begründung" bezeichnet. Auch im Hinblick hierauf habe er im Einvernehmen mit dem Sender Freies Berlin die notwendigen personellen Konsequenzen gezogen.

Nachträglich hat der Bundesminister mitgeteilt, daß ab 1. Oktober 1975 ein Wochenplan geführt wurde, aus dem alle Arbeiten und Arbeitszeiten hervorgingen. Danach seien im Jahre 1975 alle Dozenten ausgelastet gewesen. Da die hierzu vom Bundesminister übersandten Unterlagen nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht ausreichten, hat die Ausbildungsstätte dem Bundesrechnungshof weitere sog. Tätigkeitsnachweise und Stundenpläne vorgelegt.

Aber auch diese Unterlagen, zu denen der Bundesminister noch nicht Stellung genommen hat, können keinen Überblick über die Art und den Umfang der von den Dozenten der Ausbildungsstätte geleisteten Tätigkeiten vermitteln. Dies gilt vor allem für die längeren lehrgangsfreien Zeiten. Wenn etwa für solche Zeiträume über viele Wochen hinweg lediglich „Sachbearbeitung", „Reparatur und Wartung" ohne nähere Spezifizierung angegeben wird, so kann danach die Auslastung der Dozenten nicht beurteilt werden.

Der Bundesminister wird daher unter Berücksichtigung der Verhältnisse bei etwa vergleichbaren In-

genieur- oder Techniker-Schulen im Benehmen mit der Ausbildungsstätte Maßstäbe erarbeiten müssen, um die Arbeitsbelastung der Dozenten und damit den Personalbedarf beurteilen zu können und daraus die notwendigen Konsequenzen zu ziehen.

Förderung von Entwicklungsländern durch bilaterale Technische Hilfe

(Titel 686 01)

Haushaltsjahre 1971 bis 1975

Förderung des Tourismus in einem Entwicklungsland

127. Aufgrund einer Regierungsvereinbarung vom 6. Mai 1961 leistete die Bundesrepublik seit Ende des Jahres 1962 einem Entwicklungsland Technische Hilfe zur Förderung des Tourismus. Im Rahmen entsprechender Projektvereinbarungen sind deutsche Sachverständige für die Beratung des Tourismusministeriums und zur Erstellung eines touristischen Rahmenplanes sowie für die Entwicklung und Durchführung eines Beratungs- und Ausbildungsprogramms auf dem Hotel- und Fremdenverkehrssektor in dieses Land entsandt worden. Ferner wurden eine Hotelfachschule eingerichtet und mit Hilfe deutscher Fachkräfte betrieben sowie ein vollständiger Hotel-Reparaturzug geliefert. Für diese Maßnahmen sind bis Ende des Jahres 1974 insgesamt rd. 6,5 Millionen DM aufgewendet worden.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist bei einigen Projekten in diesem Land nicht eingehend genug geprüft worden, ob sie überhaupt, in dem geplanten Umfange oder in der beabsichtigten Weise realisierbar waren und ob sie genügenden Erfolg versprachen. Auch sind offensichtliche Mängel in der Projektdurchführung festgestellt worden, die mehrfach zu unbefriedigenden Ergebnissen geführt haben, bei denen von einem wirtschaftlichen und sparsamen Einsatz deutscher Haushaltsmittel nicht mehr gesprochen werden kann.

Studie „Touristischer Rahmenplan"

128. Der Bundesminister erteilte im November 1970 der Bundesstelle für Entwicklungshilfe den Auftrag, eine Studie „Touristischer Rahmenplan für ..." erstellen zu lassen. Dafür standen 900 000 DM zur Verfügung. Der Bundesminister hatte jedoch den Studiengegenstand zu allgemein formuliert; dieser mußte deshalb von der Bundesstelle neu konzipiert werden. Die Bundesstelle konkretisierte die Ausschreibungsunterlagen anhand bereits vorliegender einschlägiger Untersuchungsergebnisse. Daraufhin lief ein begrenztes Ausschreibungsverfahren, an dem sechs deutsche Beratungsfirmen beteiligt wurden. Von diesen gingen Angebote mit Endbeträgen zwischen 132 000 DM und 307 000 DM ein. Zu einem Zuschlag kam es jedoch nicht, weil im Juni 1971 festgestellt wurde, daß die von der Bundesstelle erarbeiteten Ausschreibungsunterlagen nicht mehr den Anforderungen der zuständigen Stellen des Entwicklungslandes entsprachen. Die daraufhin Ende 1971 erneuerte Ausschreibung wurde wiederum unterbrochen, nachdem noch umfangreichere Wünsche dieses Landes bekannt geworden waren. Das Projekt blieb dann in der Schwebe, bis sich der Bundesminister und die Bundesstelle im Februar 1972 durch eine Reise in das Entwicklungsland Klarheit über das wirklich von diesem Gewollte und über das Notwendige verschafften. Die Ergebnisse dieser Reise veranlaßten den Bundesminister zu dem Vorschlag, nunmehr 1,5 Millionen DM für das Projekt bereitzustellen. Der seinerzeit noch für eine Bewilligung zuständige Interministerielle Referentenausschuß Technische Hilfe (IRA TH) stimmte diesem Vorschlag jedoch nicht zu. Die Arbeiten an der Studie auf der Grundlage der ursprünglich bereitgestellten 900 000 DM konnten erst im Juli 1972 begonnen werden.

Der Bundesrechnungshof hat gegen die geschilderte Verfahrensweise erhebliche Bedenken geltend gemacht. Von Anfang an bestand bei den beteiligten Stellen keine Klarheit über die Aufgabenstellung. Auch war nicht festzustellen, auf welchen Grundlagen der Kostenansatz von zunächst 900 000 DM und die später vorgeschlagene Erhöhung auf 1,5 Millionen DM beruhten. Dabei hätten vorliegende Erkenntnisse, wie z. B. eine im Jahre 1968 entstandene, vom Bundesminister veranlaßte umfangreiche Studie über den Tourismus in der betreffenden Region herangezogen werden können. Auch hätten von dem Land unmittelbar an Beratungsfirmen vergebene Untersuchungen und ihre Ergebnisse berücksichtigt werden müssen. Durch eine Reise in das Land zu Beginn der Projektbearbeitung wäre viel unnötiger Verwaltungsaufwand und Zeitverlust vermieden worden. Die gerade bei einem solchen Projekt unentbehrliche Koordination hätte, wenn die projektführende Bundesstelle dazu nicht in der Lage war, vom Bundesminister als dem die Dienstaufsicht führenden Ressort in die Wege geleitet werden müssen.

129. Der Bundesminister hat dem entgegengehalten, daß, den damaligen Gepflogenheiten entsprechend, die von ihm formulierte Projektkonzeption nicht unverändert Grundlage einer Ausschreibung sein sollte. Die Bundesstelle hätte aus ihrem Fachwissen heraus eine genauere Beschreibung des Auftragsgegenstandes vornehmen müssen, während die Feinabstimmung des Studieninhalts Sache der später einzusetzenden Beratergruppe gewesen wäre. Die vom Bundesrechungshof vermißte rechtzeitige Reise wäre auch nach seiner Ansicht wünschenswert, aber wegen der angespannten Personalsituation nicht möglich gewesen. Da der Antrag auf Projekterweiterung mit einem Gesamtaufwand von 1,5 Millionen DM nach seiner Ansicht fachlich begründet gewesen sei, habe er bei der gegebenen Situation annehmen können, daß der IRA TH der Erhöhung der Mittel zustimmen würde. Im übrigen sei das beanstandete Vorgehen durch das ab 1. Januar 1975 bei der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) eingeführte Auftragsverfahren künftig ausgeschlossen.

130. Durch die Antwort sind die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausgeräumt worden. Wenn auch bei einer solchen Studie die anfallenden Arbeiten und Kosten nicht bis ins letzte vorausgesehen werden können, so ist doch die Abweichung zwischen der Höhe der bereitgestellten Mittel (900 000 DM) und den Kosten der zuerst eingegangenen sechs Angebote (zwischen 132 000 DM und 307 000 DM) zu groß, als daß hier noch von einer sorgfältigen Bearbeitung gesprochen werden könnte. Offenbar war die Formulierung der ersten Ausschreibung so gehalten, daß die Bewerber von einem geringeren Leistungsumfang ausgehen mußten als dem Bundesminister vorschwebte; hieraus ist zu folgern, daß zwischen ihm und der Bundesstelle nicht einmal annähernd Klarheit über die Aufgabenstellung geherrscht hat.

Der Hinweis auf die angespannte Personalsituation reicht als Begründung, weshalb die Reise zunächst unterblieben ist, angesichts der gerade bei einem derartigen Projekt unentbehrlichen Koordination nicht aus. Die Dienstreise hätte ggf. von einem Bediensteten der Bundesstelle unternommen werden können. Als die Situation im Januar 1972 nach Auffassung des Bundesministers „inzwischen völlig konfus" geworden war, mußte die Dienstreise ohne Rücksicht auf die dann bestehende Personalsituation doch durchgeführt werden. Im übrigen war aus den Akten auch nicht zu erkennen, daß vor der ersten Ausschreibung eine Dienstreise zur Projektabstimmung geplant war.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister gebeten, derartige Vorhaben künftig sorgfältiger und besser koordiniert zu planen.

Beratung touristischer Verwaltungsdienststellen

131. Der Bundesminister hat in dem betreffenden Lande auch zwei Projekte gefördert, die die Beratung touristischer Verwaltungsdienststellen zum Gegenstand hatten. Bei beiden Projekten ist zu bemängeln, daß sie sich nicht im Sinne einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit entwickelt haben, ohne daß der Bundesminister geeignete Schritte dagegen unternommen hat.

Das eine Projekt hatte die Beratung des Tourismusministeriums in Fragen der Entwicklung des Fremdenverkehrs zum Gegenstand. Es begann Ende 1962 mit der Entsendung eines deutschen Stadt- und Regionalplaners und wurde im Laufe der Jahre immer weiter ausgedehnt; zeitweilig waren sieben deutsche Sachverständige eingesetzt. 1974 war es im Auslaufen begriffen.

Das andere Beratungsprojekt, mit einer Laufzeit von 1967 bis 1972, sah die Durchführung von Ausbildungsseminaren und die Entsendung von Sachverständigen auf hoteltechnischem und hotelorganisatorischem Gebiet als Dauerberater vor. Entsprechend dem Auftrag sollten die Sachverständigen eine auf hohem Niveau stehende Planungs- und Beratungstätigkeit übernehmen.

Bei beiden Projekten hat ein zunehmend zu Tage tretender Einfluß von Stellen des Entwicklungslandes die Tätigkeit der eingesetzten Experten erheblich erschwert. Ein Mitarbeiter des erstgenannten Projekts hatte deshalb in einem Tätigkeitsbericht u. a. vorgeschlagen, daß die deutschen Experten abgezogen werden sollten, falls ihnen von dem Lande keine ausreichenden Betätigungsmöglichkeiten eingeräumt würden. Auch aus Berichten anderer Experten dieses Projekts war zu ersehen, daß Stellen des Entwicklungslandes eine ordnungsmäßige Erfüllung der Verträge behindert haben und daß es „schwer sei, von Projektzielen oder auch von einem Team zu sprechen".

Zum zweiten Projekt geht aus mehreren Berichten der Beratungsfirma an die projektführende Stelle hervor, daß die eingesetzten Experten von Dienststellen des Entwicklungslandes fast ausschließlich unterwertig beschäftigt wurden und daß ihr Einsatz als Team mit einer geschlossenen Konzeption verhindert wurde. Diese Stellen sollen ständig bemüht gewesen sein, die Sachverständigen unmittelbar in ihre eigenen Betriebe einzugliedern, sie ihren Weisungen zu unterwerfen und als billige Arbeitskräfte zu nutzen. Trotz Kenntnis dieser Situation haben der Bundesminister und die Bundesstelle gegenüber dem Entwicklungsland nicht auf Einhaltung der Abmachungen gedrängt und haben auch keine sonstigen Versuche unternommen, um den Sachverständigen eine ihrer Vorbildung, Aufgabenstellung und Bezahlung entsprechende selbständige Tätigkeit zu verschaffen.

132. Der Bundesrechnungshof hat daher Bedenken dagegen erhoben, daß das erste Projekt über den ursprünglich vorgesehenen Abschlußtermin (30. September 1972) hinaus um weitere 18 Monate bis zum Jahre 1974 verlängert worden ist. Zum zweiten Projekt hat er den Bundesminister darauf hingewiesen, daß nach seiner Auffassung Versuche, der Beratungsfirma und ihrem Personal die Erfüllung des erteilten Auftrages zu ermöglichen, zumindest jeweils bei der Erörterung von Wünschen auf Verlängerung des Projektabkommens möglich und notwendig gewesen wären. Wenn dann die ausländischen Dienststellen auf die deutschen Vorstellungen nicht eingegangen wären, hätte das Abkommen nicht verlängert werden dürfen. Die zuständigen deutschen Stellen hätten dabei auch berücksichtigen müssen, daß das mit dem Einsatz der Beratungsfirma angestrebte Ziel wegen des Widerstandes im Entwicklungsland nicht erreicht werden konnte und daß dem erheblichen deutschen Aufwand bei der Projektdurchführung — insgesamt rd. 1,9 Millionen DM — nicht ein dem Inhalt des Abkommens entsprechender Nutzen gegenüberstand.

133. Zum ersten Projekt hat der Bundesminister eingeräumt, daß auch ihm im Jahre 1972 der Projektverlauf recht unbefriedigend erschienen sei. Die Ursachen seien in den typischen Unzulänglichkeiten der Administration eines Entwicklungslandes zu suchen gewesen. Die Bundesregierung habe zwar deshalb auch die damals beantragte Verlängerung des zugrunde liegenden Abkommens abgelehnt, aber die schon Jahre vorher gegebenen Zusagen einhalten und deshalb zwei Experten im Projekt belassen

müssen. Darüber hinaus sei die Verlängerung der Beratungstätigkeit rückblickend auch deshalb nützlich gewesen, weil einer der beiden Experten wesentliche Informationen zu dem von 1972 bis 1974 erarbeiteten Tourismus-Rahmenplan beigesteuert und als ständiger Verbindungsmann zwischen den an den Arbeiten beteiligten Institutionen gewirkt habe.

Zum zweiten Projekt hat der Bundesminister eingeräumt, daß die Tätigkeit des zunächst eingesetzten Einzelexperten unbefriedigend war, weil er sich gegen den massiven fremden Einfluß nicht zu behaupten vermochte. Die danach entsandte Gruppe von drei Experten habe jedoch wesentlich zu einem ausgeglichenen Betriebsergebnis und schließlich zur Erzielung von Gewinnen beigetragen. Auch die mit dem Experteneinsatz einhergehende Ausbildungskomponente müsse positiv beurteilt werden. Nachträglich, vom Erfolg her gesehen, erscheine die mehrmalige Projektverlängerung durchaus gerechtfertigt, weil der Jahresumsatz der staatlichen Tourismusfirma von 1967 bis 1972 verdreifacht werden konnte.

134. Die Bedenken des Bundesrechnungshofes sind durch diese Stellungnahmen nicht ausgeräumt worden. Nach seiner Auffassung hätte die Regierung des Entwicklungslandes keinen Anspruch auf die Erfüllung der Zusagen der Bundesrepublik gehabt, wenn sie ihrerseits ihre Pflichten aus den Abkommen nicht erfüllte. Mindestens hätte der Bundesminister versuchen müssen, die Einhaltung der Verträge zu erreichen. Solche Verhandlungen hätten sich wahrscheinlich positiv auf den Projektverlauf ausgewirkt. Beim zweiten Projekt kommt hinzu, daß die für eine hochrangige Tätigkeit ausgewählten und entsprechend bezahlten Experten unterwertig als Arbeitskräfte voll in den Betriebsablauf integriert worden sind und deshalb der ihnen eigentlich obliegenden Beratungstätigkeit nicht oder nur in geringem Umfange nachkommen konnten. Auch ist nicht sicher, ob die vom Bundesminister genannte Umsatzsteigerung mit einer entsprechenden Gewinnsteigerung einhergegangen ist. Jedenfalls liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, daß sie maßgebend durch den Einsatz der Experten verursacht worden ist. Sie kann auch auf die allgemein günstige Entwicklung des Tourismus zurückzuführen sein.

Der Bundesrechnungshof ist daher weiterhin der Auffassung, daß bei der Durchführung beider Projekte den Grundsätzen der Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit beim Einsatz von Haushaltsmitteln (§ 7 Abs. 1 BHO) nicht ausreichend Rechnung getragen worden ist.

Berater für eine Entwicklungsbank

135. Auf Antrag der Regierung des Entwicklungslandes aus dem Jahre 1965 hat die Bundesrepublik Technische Hilfe durch Entsendung eines Beraters für seine Entwicklungsbank gewährt. Der Berater war zuvor schon zehn Jahre in gleicher Funktion für eine internationale Institution tätig, die den Auftrag nicht verlängert hat, weil nach ihrer Ansicht ein wesentliches Kriterium der Technischen Hilfe, nämlich die Ausbildung einheimischen Personals, in diesem Falle nicht erfüllt werden konnte und sich daher ein natürliches Ende der Mission nicht absehen ließ. Die Deutsche Förderungsgesellschaft für Entwicklungsländer GmbH (GAWI) schloß im Jahre 1965 im Auftrage des Bundesministers den Arbeitsvertrag mit dem Berater zunächst für zwei Jahre, verlängerte ihn jedoch immer wieder bis zum Juli 1975. Für das Projekt sind bis zu seiner Beendigung insgesamt rd. 740 000 DM, im wesentlichen für Personalkosten, aufgewendet worden.

Zu den Aufgaben des Beraters gehörte auch die Heranbildung von Nachwuchskräften im Studien- und Dokumentationsdienst. Der Berater hat jedoch, wie aus seinen Projektberichten zu entnehmen ist, das Schwergewicht seiner Tätigkeit immer auf die Beratungsaufgaben selbst, nicht dagegen auf die Ausbildung gelegt. Zwar haben verschiedentlich Nachwuchskräfte der Bank kurze Zeit in der Abteilung des Beraters gearbeitet, ein Nachfolger für ihn ist aber offensichtlich in den zwanzig Jahren seiner Tätigkeit nicht eingearbeitet worden.

136. Der Bundesrechnungshof hat Bedenken gegen den Einsatz des Beraters über einen so langen Zeitraum hinweg geltend gemacht. Nach seiner Auffassung hätte die deutsche projektführende Stelle schon nach verhältnismäßig kurzer Zeit erkennen müssen, daß die Tätigkeit des Beraters nicht der Zielsetzung der Technischen Hilfe gerecht werden konnte, Hilfe zur Selbsthilfe zu leisten. Bei genauer Beobachtung seiner Arbeitsweise hätte sogar die Befürchtung aufkommen müssen, er gestalte seine Tätigkeit so, daß ein Nachfolger aus dem Entwicklungsland in angemessener Zeit nicht einsatzbereit sein werde. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes wäre es angemessen gewesen, den Berater alsbald nach seiner Übernahme in den Dienst der GAWI (1965 oder 1966) entsprechend anzuhalten und dem Entwicklungsland spätestens bei der Verlängerung des Projektabkommens im Jahre 1969 das endgültige Auslaufen des Projektes zum Sommer 1971 mitzuteilen. Die ausländischen Stellen hätten dann immer noch zwei Jahre Zeit für entsprechende personelle Maßnahmen gehabt.

137. Der Bundesminister hat in seiner Stellungnahme dazu ausgeführt, es habe für ihn kein Zweifel daran bestanden, daß spätestens zu Beginn der siebziger Jahre die Bank in der Lage gewesen wäre, den Posten des deutschen Sachverständigen mit einem eigenen Fachmann zu besetzen. Der Grund für die Vertragsverlängerung sei die Erkenntnis gewesen, daß dem deutschen Berater bei dieser für das Entwicklungsland bedeutsamen Einrichtung zur Förderung von Privatinvestitionen eine sehr wichtige, auf besonderes Vertrauen gegründete Funktion zukam. Auch habe sich der Berater seiner Verpflichtung, Nachwuchskräfte auszubilden, nicht entzogen, sondern — wie aus mehreren Projektberichten hervorgehe — sich um deren Ausbildung bemüht.

Die Bedenken des Bundesrechnungshofes sind durch die Stellungnahme des Bundesministers nicht ausgeräumt worden. Die Ausbildung eines geeigneten Nachfolgers für die wahrzunehmende Beratertätigkeit mußte das wesentliche entwicklungspolitische Ziel des Projektes sein. Es ist — ebenso wie zuvor bei der anderen Tätigkeit des Beraters — offensichtlich verfehlt worden. Der Bundesminister hat insoweit den Grundsatz, daß die Verwaltungszwecke so wirksam und wirtschaftlich wie möglich zu erfüllen sind, außer acht gelassen. Er wird in künftigen vergleichbaren Fällen auf eine sorgfältigere Beachtung der Vorschrift des § 7 Abs. 1 BHO dringen müssen.

Förderung einer Ausbildungsstätte in einem Entwicklungsland

138. Die Bundesrepublik fördert in einem Entwicklungsland seit vielen Jahren die Ausbildung einheimischer Fachkräfte an einer Textilingenieurschule. Dadurch soll geholfen werden, den mit der schnell steigenden Bedeutung der Textilindustrie des Landes wachsenden Bedarf an Fachkräften zu befriedigen. Das Projekt, für das seit 1961 Bundesmittel bereitstehen, lief sehr schleppend an. Zunächst benötigte der Partner für die Klärung der Standortfrage und anderer vorbereitender Entscheidungen mehrere Jahre. Erst 1964 konnte ein deutscher Gutachter entsandt, im Jahre 1966 das Projektabkommen abgeschlossen und im Wintersemester 1966/67 der Unterricht aufgenommen werden.

Das Ausbildungskonzept ging zunächst dahin, gleichzeitig 40 Ingenieure, 40 Techniker und 60 Werkmeister an einem neu zu errichtenden Institut auszubilden. Das bedeutete, daß in drei verschiedenen Ausbildungsebenen unterrichtet werden sollte, was ein unterschiedlich hohes Niveau der Lehrkräfte und eine differenzierte räumliche und technische Ausstattung des Instituts erforderlich machte. Vor allem diese für ein Entwicklungsland außerordentlich komplizierte Konzeption und der Mangel an qualifiziertem Lehrpersonal führte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dazu, daß im Projekt jedenfalls bis 1971 nur wenig nutzbringende Arbeit geleistet werden konnte.

Deshalb konnte das Projekt nicht, wie ursprünglich geplant, schon 1970 in die ausschließliche Verantwortung des Entwicklungslandes übergeben werden. Es mußte mehrfach verlängert werden; jetzt soll die deutsche Förderung mit dem Ende des Sommersemesters 1977 auslaufen.

139. Der Bundesrechnungshof konnte bei seiner Prüfung im Frühjahr 1975 nicht mehr im einzelnen der Frage nachgehen, ob und inwieweit auch deutsche Stellen für die anfänglichen Mängel und Mißerfolge verantwortlich zu machen sind. Jedenfalls ergibt sich aus einem Bericht der Deutschen Botschaft in dem Lande an das Auswärtige Amt aus dem Jahre 1969, daß die deutsche Seite „bekanntlich in der Erfüllung ihrer Vertragspflichten hinsichtlich der Personalentsendung seit Jahren in Verzug" gewesen ist.

Da auch nach 1971 bis zur Prüfung durch den Bundesrechnungshof schwerwiegende Mängel zutage getreten sind, hat der Bundesrechnungshof nur für die Jahre ab 1971 geprüft, ob und inwieweit die im Vergleich zu der langen und mittelintensiven Förderung (bis Ende 1974 sind rd. 12,9 Millionen DM aufgewandt worden) unzulänglichen Ergebnisse auf Versäumnisse zurückzuführen sind, für die deutsche Stellen die Verantwortung zu tragen haben.

140. Im Jahre 1971 wurde durch ein Gesetz des Entwicklungslandes die Textilingenieurausbildung in die ingenieurwissenschaftliche Fakultät der Universität eingegliedert. Damit trat die Ausbildung von Praktikern, die von der Industrie dringend benötigt werden und deren Ausbildung daher entwicklungspolitisch vorrangig war, mehr und mehr in den Hintergrund, wenn auch im Rahmen der Möglichkeiten eine praxisorientierte Ingenieurausbildung beibehalten wurde. Jetzt ging es den Stellen des Entwicklungslandes in erster Linie darum, für möglichst viele Abiturienten, deren Ausbildungs- und Beschäftigungssituation allgemein kritisch geworden war, Ausbildungsplätze zu schaffen. Die deutsche Seite nahm diese Änderung hin und versuchte, durch ein verstärktes Unterrichtsangebot und umfassende Maschinen- und Materiallieferungen einen Projektstand zu erreichen, der den Abschluß der deutschen Förderung im Laufe des Sommers 1974 ermöglichen sollte. In einem Projektverlängerungsabkommen vom September/Oktober 1973 verpflichtete sich der Bund u. a., bis zu 16 Kräfte in der Ausbildungsstätte einzusetzen, und zwar den Projektleiter und den Verwaltungsfachmann, bis zu 7 deutsche Dozenten und bis zu 7 deutsche technische Fachkräfte sowie — als Voraussetzung für einen reibungslosen Übergang in die Hände des Entwicklungslandes — nochmals bis zu 20 weitere Staatsangehörige des Entwicklungslandes für eine Tätigkeit als Lehr- oder Fachkraft in Zeiträumen von 6 bis 24 Monaten in Deutschland fortzubilden.

Die Verpflichtung zur Entsendung der deutschen Kräfte konnte trotz mehrfacher Stellenausschreibungen und der Mitwirkung eines deutschen Fachausschusses, bestehend aus Mitgliedern des Lehrkörpers mehrerer deutscher Fachhochschulen, sowohl was die Zahl als auch die Qualifikation der Kräfte angeht, nicht befriedigend erfüllt werden. Dieses Unvermögen der deutschen Seite, daneben Schwierigkeiten bei der Gewinnung geeigneten einheimischen Lehrpersonals, waren ursächlich für die Notwendigkeit, das Projekt abermals zu verlängern.

141. Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister vorgehalten, ihm hätten schon bei oberflächlicher Beurteilung der Lage auf dem deutschen Arbeitsmarkt Zweifel kommen müssen, ob er die genannten personellen Verpflichtungen würde erfüllen können. Auch die verhältnismäßig geringe Vergütung und die durch die Eingliederung der Ausbildungsstätte in die Universität möglicherweise auftretenden Statusprobleme hätten Anlaß zu Bedenken geben müssen. Insoweit hätte berücksichtigt werden müssen, daß bei der Bedeutung, die in dem Entwicklungsland allgemein einem akademischen

Grad beigemessen wird, im wesentlichen nur solche Dozenten in Betracht kommen konnten, die aufgrund ihres Status die im Abkommen vereinbarten Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte auszuüben in der Lage waren. Der Bundesrechnungshof hat es als abträglich angesehen, daß Verpflichtungen übernommen worden sind, deren Tragweite offensichtlich nicht voll erkannt worden ist. Nachdem sie aber eingegangen worden waren und im übrigen auch in einem Inspektionsgutachten von 1973 die personellen Mängel und ihre Ursachen eindeutig aufgezeigt worden waren, wäre es notwendig gewesen, alsbald Konsequenzen zu ziehen. Spätestens bis zum Wintersemester 1974/75 hätte der deutsche Personalkörper im Projekt — in quantitativer und qualitativer Hinsicht — so verfügbar sein müssen, daß eine ordnungsmäßige Projektübergabe nach angemessener Zeit möglich gewesen wäre.

142. Der Bundesminister hat dem entgegengehalten, die deutschen Stellen seien 1971 von der Eingliederung der Textilingenieurschule in die Universität völlig überrascht worden. Es sei ihnen als Vertragspartner keine Möglichkeit des Einspruchs oder der Mitwirkung gegeben worden. Dieser Eingriff in ein bestehendes Abkommen habe einschneidende Änderungen bezüglich der personellen, maschinellen und räumlichen Ausstattung der Ausbildungsstätte bedingt. Es könne unterstellt werden, daß die Entscheidung der deutschen Stellen über die Verlängerung des Förderungszeitraums bei Kenntnis dieser Tatsache sicherlich anders ausgefallen wäre. Im übrigen sei es den deutschen Stellen durch Improvisation trotzdem gelungen, die eingetretenen Änderungen wenigstens nach und nach im Unterricht zu berücksichtigen.

Zu den eingegangenen personellen Verpflichtungen vertritt der Bundesminister die Auffassung, die eingetretenen Schwierigkeiten bei der Personalbeschaffung seien nur zum Teil vorhersehbar gewesen. Sie seien nach Einschaltung des Fachausschusses wohl in qualitativer, nicht aber in quantitativer Hinsicht zu beheben gewesen. Es liege keine Liste mit abrufbereiten Experten vor, auf die man bei Bedarf zurückgreifen könne. Die Anzeigen zur Personalgewinnung hätten zunächst Erfolg gehabt. Von dem im März 1974 eingegangenen Bewerbungen (35 für Dozenten und 26 für Meister) hätten jedoch nur 5 Dozenten und 2 Meister ausgewählt werden können. Die Dozenten seien für die Dauer eines Semesters an deutschen Fachhochschulen auf ihre Lehrtätigkeit vorbereitet und mit umfangreichen Unterlagen ausgerüstet worden. Sie hätten ihre Tätigkeit am Projekt im Wintersemster 1974/75 oder zu Beginn des Wintersemesters 1975/76 aufgenommen. Im übrigen seien die Verträge der vorhandenen Experten verlängert worden. Auch sei zu Beginn des Wintersemesters 1975/76 ein neuer Projektleiter hinzugetreten, nachdem für längere Zeit einer der Dozenten als kommissarischer Projektleiter tätig war. Mit Ausnahme des stellvertretenden Projektleiters und eines Dozenten sei inzwischen das gesamte Lehrpersonal ausgewechselt und das technische Personal ergänzt worden.

143. Der Bundesrechnungshof räumt ein, daß sich der Bundesminister in letzter Zeit bemüht hat, die Folgen früherer unbestrittener Projektführungsmängel zu beheben und dieses insgesamt fast 15 Jahre alte Projekt doch noch zu einem erfolgreichen Ende zu führen.

Dennoch sind die Bedenken des Bundesrechnungshofes nicht ausgeräumt. Nach seiner Auffassung kann zunächst das deutsche Projektpersonal von der Eingliederung des Instituts in die Universität nicht „völlig überrascht" worden sein. Die Vorbereitung eines solchen Gesetzes kann ihm nicht verborgen geblieben sein. Aber auch der Bundesminister wußte von solchen Absichten. Er ist bereits im Oktober 1967 auf Grund des Vortrages des damaligen Projektleiters in Bonn mit der Möglichkeit einer Anoder Eingliederung in die Universität vertraut gemacht worden. Auch später ist diese Möglichkeit wiederholt erörtert worden. Nach Kenntnis von der beabsichtigten Änderung hätte das Entwicklungsland sofort auf die Konsequenzen hingewiesen und es hätte bei den zuständigen Stellen sehr nachdrücklich auf die Einhaltung des ursprünglichen Projektabkommens hingewirkt werden müssen. Falls dies ohne Erfolg geblieben wäre, das Projekt jedoch gleichwohl hätte weiterbetrieben werden sollen, hätten die deutschen Maßnahmen unverzüglich der neuen Situation angepaßt werden müssen. Das ist nicht in ausreichendem Umfang geschehen. Zwar ist nach Mitteilung des Bundesministers versucht worden, entsprechende Kontakte mit potentiellen Bewerbern aufzunehmen; offenbar aber vergeblich. Jedenfalls hat es fast drei Jahre gedauert, bis Stellenanzeigen für Dozenten und Meister aufgegeben wurden.

Der Bundesrechnungshof hält auch die Antwort des Bundesministers im übrigen nicht für ausreichend. Es mag zwar sein, daß sich die Verhältnisse insoweit nach der Prüfung durch den Bundesrechnungshof durchgreifend gebessert haben. Im Zeitpunkt der Besichtigung der Schule, wobei auch Gespräche mit dem amtierenden Projektleiter und deutschen Ausbildern geführt wurden, ergab sich jedenfalls ein wenig hoffnungsvoller Eindruck. Die Dozentenstellen waren zum Teil unbesetzt, die vorhandenen Dozenten waren zum Teil erheblich überlastet, Unterrichtsmaterial lag in der Landessprache nicht in ausreichendem Umfang vor. Überdies herrschte großenteils Mißstimmung wegen schwieriger Zusammenarbeit mit einheimischen Partnern, die zum Teil gern ihren formell höheren Status vorkehrten. Man war sehr skeptisch, ob es dem Partner in überschaubarer Zeit gelingen würde, die Schule erfolgreich und zweckmäßig zu führen, sei es hinsichtlich der Ausbildung, sei es hinsichtlich der Erhaltung des wertvollen Maschinenparks, mit dem der Bund die Schule ausgestattet hatte. Die Skepsis war auch darin begründet, daß es allen Beteiligten überaus zweifelhaft erschien, ob die in der Bundesrepublik auszubildenden künftigen Ausbilder aus dem Entwicklungsland den Anforderungen würden gerecht werden können, zumal es sich dabei überwiegend um junge Absolventen des Instituts ohne Industriepraxis handelt.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß mancher von ihm gewonnene negative Eindruck auf vorübergehenden Schwierigkeiten und Mißstimmungen deutschen Personals beruhen mag. Er will auch nicht die deutsche Seite für alle Mängel verantwortlich machen, ist aber davon überzeugt, daß die Verhältnisse an der Schule im Frühjahr 1975 wesentlich besser gewesen wären, wenn der Bundesminister und die für die Durchführung der Technischen Hilfe zuständigen Stellen schon viel früher das Projekt so aktiv betrieben hätten wie offenbar jetzt. Der Bundesrechnungshof hat weiter erhebliche Zweifel, ob angesichts der geringen Kooperationsfreudigkeit des Partners die getroffenen personellen Maßnahmen bis zu dem vereinbarten Ende der Förderung 1977 zu dem erwarteten Erfolg führen werden. Der Bundesminister vertritt zwar die Ansicht, daß durch die späte Entsendung eines neuen Projektleiters keine negativen Auswirkungen für das Projekt eingetreten sind, weil der bis dahin kommissarisch als Projektleiter eingesetzte deutsche Dozent diese Aufgabe vorbildlich wahrgenommen habe und sich der neue Projektleiter auf Aufgaben beschränken werde, die vorwiegend im organisatorischen Bereich liegen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bestehen jedoch angesichts der unzureichenden Konsolidierung des Projekts im Zeitpunkt der Prüfung erhebliche Zweifel, ob das ausreicht. Zu einer wirkungsvollen Projektsteuerung durch den neuen Projektleiter dürfte aber schon in Kürze der nach seiner Entsendung noch verbleibenden Zeit (3 Semester) kaum ausreichen. Das Projekt wird auch nach 1977 noch betreut werden müssen, was nach Mitteilung des Bundesministers durch systematischen Dozentenaustausch mit deutschen Fachhochschulen, durch Unterstützung des Ausbildungsmanagements sowie bei der Wartung und beim Service (letzteres durch Kurzzeitexperten) auch in Aussicht genommen ist. Das wird zwangsläufig weitere Projektaufwendungen auf deutscher Seite erforderlich machen.

144. Der Bundesminister wird den Verlauf dieses Projekts zum Anlaß nehmen müssen, bei künftigen Vorhaben dieser Art Bundesmittel nur noch dann einzusetzen, wenn nach eingehenden Verhandlungen und verbindlichen Abreden mit dem Partnerland sichergestellt ist, daß beiderseits nur realisierbare Verpflichtungen übernommen werden. Auch wird der Partnerstaat von Anfang an eindringlich darauf hinzuweisen sein, daß bei Nichteinhaltung von Abkommen oder einseitigen Veränderungen der Projektgrundlagen, die den Erfolg des Projekts gefährden, mit einem unverzüglichen Projektabbruch deutscherseits gerechnet werden muß. Es dient weder dem deutschen Ansehen in der dritten Welt noch dem wohlverstandenen Interesse des Entwicklungslandes, wenn Projekte über Jahrzehnte hingeschleppt werden, in der vagen Hoffnung, eingesetzte deutsche Hilfe werde im Ergebnis doch noch Nutzen stiften, selbst wenn die ursprünglichen Zielvorstellungen vor allem in sachlicher, aber auch in zeitlicher Hinsicht immer wieder korrigiert werden müssen.

Vorbereitung und Ausbildung von Nachwuchskräften für eine Tätigkeit auf dem Gebiet der Entwicklungshilfe Vorbereitung und Ausbildung im Ausland

(Titel 686 39)

Haushaltsjahre 1970 bis 1975

145. Seit 1960/61 werden Arbeits- und Studienaufenthalte von Studenten und Jungakademikern in Entwicklungsländern von in der Regel dreimonatiger Dauer mit Haushaltsmitteln des Bundes gefördert. Seit dem Haushaltsjahr 1970 gewährt der Bundesminister hierfür Zuwendungen aus Kapitel 23 02 Titel 686 39. Träger der Programme war bis zum Jahr 1975 die Stiftung Studienkreis für Internationale Begegnung und Auslandsstudien, Kontinente und Kontakte in Wentorf über Reinbek (Bez. Hamburg). Die dieser Stiftung von 1970 bis 1975 für etwa 475 Jungakademiker gewährten Zuwendungen beliefen sich auf mehr als 3 Millionen DM.

146. Der Bundesminister hat regelmäßig mehr Mittel bewilligt, als in den Erläuterungen des genannten Titels für diesen Zweck veranschlagt waren; so hat er im Haushaltsjahr 1971 119 500 DM, im Haushaltsjahr 1972 255 000 DM, im Haushaltsjahr 1973 96 000 DM und im Haushaltsjahr 1974 88 000 DM darüber hinaus bewilligt. Der Bundesrechnungshof hat hierzu festgestellt, daß es nicht der Haushaltsklarheit und Haushaltswahrheit diene, wenn das vorgesehene Ausgabenlimit regelmäßig in erheblichem Umfange überschritten werde. Der Bundesminister hat dem entgegengehalten, daß er die Überschreitung der in den Erläuterungen ausgebrachten Ansätze haushaltsrechtlich für zulässig halte, sofern die Erläuterungen — wie in diesem Falle — nicht ausdrücklich für verbindlich erklärt seien.

Der Bundesrechnungshof hält dem entgegen, daß zwar ohne Verstoß gegen haushaltsrechtliche Bestimmungen ein Ansatz, der in den nicht für verbindlich erklärten Erläuterungen eines Titels ausgebracht ist, im Einzelfalle überschritten werden kann. Wenn dies aber, wie bei den hier erörterten Maßnahmen, alljährlich regelmäßig geschieht, so läßt ein solches Verhalten auf mangelnde Planung und Vorbereitung der einzelnen Förderungsmaßnahmen schließen. Die Bedenken des Bundesrechnungshofes sind daher durch die Beantwortung nicht ausgeräumt. Der Bundesminister wird die Finanzplanung hinsichtlich der anstehenden Förderungsmaßnahmen künftig realistischer zu gestalten haben, so daß die Ansätze nur in Ausnahmefällen überschritten werden müssen.

147. Der Bundesminister hat die von dem Zuwendungsempfänger regelmäßig angebotenen Eigenleistungen in Höhe von etwa 25 v. H. der Bundeszuwendung (in der Hauptsache Spendenmittel sowie die von diesem zur Kostendeckung herangezogenen Barleistungen und Arbeitsverdienste der Programmteilnehmer) nicht in die Finanzierungspläne einstellen lassen. Der Zuwendungsempfänger hat dem Bundesminister die Verwendung von Eigenmitteln auch nur insoweit nachgewiesen, als die Projektausgaben die bewilligten Bundesmittel überschrit-

ten haben (z. B. in Höhe von rd. 20 000 DM im Verwendungsnachweis für 1971 bei einem Zuwendungsvolumen von 469 500 DM, in Höhe von rd. 12 000 DM im Verwendungsnachweis für 1972 bei einem Zuwendungsvolumen von 605 000 DM und in Höhe von rd. 19 000 DM im Verwendungsnachweis für 1973 bei einem Zuwendungsvolumen von 552 000 DM).

Der Bundesrechnungshof hat dies als Verstöße gegen Einzelvorschriften der Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätze für Zuwendungen nach § 44 BHO bezeichnet.

Der Bundesminister hat zwar eingeräumt, daß die von ihm gebilligten Finanzierungspläne nicht den Gesamtfinanzierungsrahmen enthielten. Dem haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip sei jedoch stets entsprochen worden, wie die (nachträgliche) Einsichtnahme in die Bilanzen des Zuwendungsempfängers der Jahre 1971 bis 1973 ergeben habe.

Die Bedenken des Bundesrechnungshofes sind durch die Stellungnahme des Bundesministers nicht ausgeräumt worden. Der Bundesminister hat verkannt, daß die angebotene Eigenbeteiligung von 25 v. H. von der Gesamtsumme derjenigen Kosten zu errechnen ist, die für die vom Bund anteilig zu finanzierenden Projekte aufzuwenden sind, nicht etwa von der Summe der Kosten aller Aktivitäten des Zuwendungsempfängers. Überdies hat der Bundesminister nicht beachtet, daß nach dem haushaltsrechtlichen Subsidiaritätsprinzip die Bundeszuwendungen Höchstbeträge darstellen, die erst nach Ausschöpfung aller übrigen Finanzierungsquellen voll in Anspruch genommen werden dürfen.

Die Nichtbeachtung dieses Grundsatzes durch den Bundesminister hat es dem Zuwendungsempfänger ermöglicht, allein in den Jahren 1971 bis 1973 zusammen 186 909,09 DM mehr als zulässig zu Lasten des Bundes abzurechnen.

Der Bundesminister hat den Zuwendungsempfänger aufgefordert, die zuviel auf Bundesmittel abgerechneten Beträge zu erstatten.

148. Der Zuwendungsempfänger hat einen Teil der bewilligten Bundesmittel nicht dem Zuwendungszweck entsprechend, sondern mißbräuchlich verwendet und die Verwendung der Bundeszuwendungen im übrigen nur sehr lückenhaft nachgewiesen. Wegen der mangelhaften Rechnungslegung war es nicht möglich, die Rechtmäßigkeit der zu Lasten des Bundes geleisteten Zahlungen in ihrer Gesamtheit zu beurteilen. U. a. waren Rechnungsbelege und Zahlungsbeweise in erheblichem Umfange nicht auffindbar. Die sachliche und rechnerische Richtigkeit der Belege ist bis auf wenige Ausnahmen nicht bescheinigt worden. Ausgaben sind ohne erkennbaren Anlaß bei verschiedenen Kontenstellen gebucht, Preisvergünstigungen (Rabatte, Skonti) sind häufig nicht ausbedungen oder in Anspruch genommen worden. Wiederholt sind dem Bund überhöhte Reisekosten von Programmteilnehmern in Rechnung gestellt und Kosten für die Teilnahme an Vorbereitungsseminaren doppelt abgerechnet worden. Druckaufträge wurden regelmäßig ohne Ausschreibung freihändig und — bis auf wenige Ausnahmen — an eine von einem Verwandten des Kurators der Stiftung als Alleininhaber betriebene Druckerei vergeben. Die Kosten für die dieser Firma in den Jahren 1971 und 1972 erteilten mehr als 25 Druckaufträge belaufen sich auf rd. 50 000 DM.

Der Bundesminister ist diesen auch in früheren Jahren aufgetretenen Mängeln in der Wirtschaftsführung des Zuwendungsempfängers erst im April 1975 nachgegangen, obwohl ein Programmteilnehmer schon im Juli 1972 behauptet hatte, der Zuwendungsempfänger habe sich bei der Abrechnung der Projektkosten Unregelmäßigkeiten zuschulden kommen lassen. Diese Beschwerde hätte Anlaß bieten müssen, die Haushalts- und Wirtschaftsführung des Zuwendungsempfängers einer eingehenden Prüfung zu unterziehen. Dies ist erst und dann noch verspätet geschehen, nachdem der Bundesrechnungshof im September 1973 die dieser Bemerkung zugrunde liegenden Feststellungen getroffen hatte. Im übrigen hat der Bundesminister bei Prüfung der Verwendungsnachweise im April 1975 festgestellt, daß der Zuwendungsempfänger offenbar in größerem Umfange Ausgabenbelege gefälscht und zudem unzutreffende Projektberichte erstattet hat. Die mißbräuchliche Verwendung von Bundesmitteln ist wegen des Verdachts auf strafbare Handlungen z. Z. Gegenstand eines staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahrens. Der Bundesminister hat inzwischen Folgerungen gezogen und eine andere Trägerorganisation mit der Fortführung der Programme beauftragt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist der Bundesminister viel zu spät tätig geworden. Hätte er unverzüglich nach Eingang der Verwendungsnachweise mit der gebotenen Aufmerksamkeit und Gründlichkeit geprüft, ob diese den Anforderungen der Bewirtschaftungsgrundsätze entsprachen, ob die Zuwendung zweckentsprechend verwendet und ob der mit der Zuwendung beabsichtigte Zweck erreicht worden ist, so hätte die zweckwidrige Verwendung von Bundesmitteln schon eher unterbunden werden können. Der Bundesminister wird künftig auch in diesem Bereich seiner Förderungsmaßnahmen den Verwendungsnachweisen mehr Beachtung widmen müssen.

Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau

(Einzelplan 25)

Verschiedene Kapitel und Titel

Veranschlagung von Baukosten

Haushaltsjahr 1974 und früher

149. Bei zahlreichen Baumaßnahmen des Bundes sind die zu erwartenden Kosten so mangelhaft ermittelt worden, daß die Belastung des Bundeshaushalts zunächst weit unterschätzt wurde und erhebliche Ausgabemittel nachbewilligt werden mußten.

Auch die erforderlichen Nachtragsberechnungen sind häufig zu spät und nicht sorgfältig genug aufgestellt worden.

Unzureichende Vorbereitung der Veranschlagung

150. Das ordnungsgemäße Veranschlagen von Baukosten setzt voraus, daß die künftigen Benutzer der Bauwerke ihre Forderungen hinsichtlich der Nutzungsmöglichkeiten, Raumfunktionen und Betriebsabläufe rechtzeitig und vollständig vor Planungsbeginn mitteilen. Nur von diesen Angaben ausgehend können verbindliche Pläne als Grundlage für die Kostenberechnung ausgearbeitet werden, die es ermöglichen, auch die Auswirkungen zutreffend zu beurteilen, die sich aus den Besonderheiten des Baugrundstücks, der Konstruktion, der architektonischen Gestaltung und der betriebstechnischen Anlagen ergeben. Diese Voraussetzungen wurden, wie die folgenden Beispiele zeigen, oft nicht ausreichend erfüllt:

Die Neubauten für ein wissenschaftliches Institut waren wegen ihres besonderen Nutzungszwecks weder miteinander noch mit anderen Baumaßnahmen vergleichbar; deshalb war die Veranschlagung der Kosten besonders schwierig. Dies hätte Anlaß sein müssen, sie besonders sorgfältig vorzubereiten. Zur Zeit der Kostenermittlung hatte das Institut aber weder ausreichende Angaben über die Einzelheiten der beabsichtigten Nutzung gemacht noch brauchbare Unterlagen über die sich daraus ergebenden Anforderungen an Konstruktion und Ausstattung der Bauwerke vorgelegt. Die Bauverwaltung hat daraufhin nur zwei der insgesamt mehr als 30 verschiedenen Gebäude durchplanen und deren Kosten ermitteln können. Das Ergebnis dieser Berechnung wurde auf die übrigen Bauwerke übertragen, obwohl die Nutzungsanforderungen noch weitgehend ungeklärt und demzufolge auch Bauart und Konstruktion noch nicht festzulegen waren. Die Veranschlagung mußte sich deshalb als falsch erweisen. Die mit 27,3 Millionen DM genehmigten Baukosten haben sich um mehr als 57 v. H. auf rd. 43 Millionen DM erhöht. Eine weitere Überschreitung konnte nur dadurch verhindert werden, daß das Bauprogramm gekürzt wurde.

Bei einem anderen wissenschaftlichen Institut wurde die Überschreitung der veranschlagten Baukosten von 5,8 Millionen DM um mehr als 75 v. H. — abgesehen vom allgemeinen Preisanstieg — vor allem dadurch verursacht, daß der Nutzer seine Anforderungen an die betriebstechnischen Anlagen nicht ausreichend beschrieben und die Bauverwaltung es unterlassen hatte, rechtzeitig die notwendigen Baugrunduntersuchungen durchzuführen.

Die Kosten eines Bauvorhabens für den Deutschen Entwicklungsdienst GmbH in Berlin sind auf Grund unvollständiger, mangelhafter Pläne veranschlagt worden. Die Planung mußte nachträglich so wesentlich ergänzt werden, daß nur etwa die Hälfte der Rohbauarbeiten nach den der Kostenberechnung zugrunde gelegten Plänen ausgeführt werden konnte. Die Kosten der Baumaßnahme haben sich von 2,7 Millionen DM um fast 28 v. H. auf rd. 3,45 Millionen DM erhöht.

Der Bundesrechnungshof hat die unzureichende Vorbereitung der Kostenermittlung beanstandet und die Bauverwaltung darauf hingewiesen, daß sie auch bei dringlichen Baumaßnahmen nicht von ihrer Verpflichtung entbunden ist, dafür zu sorgen, daß rechtzeitig alle Voraussetzungen für eine vollständige und zutreffende Kostenberechnung geschaffen werden.

Zu niedrige Veranschlagung

151. Eine zutreffende Veranschlagung wird im Regelfalle dadurch ermöglicht, daß bei der Berechnung von den Kosten vergleichbarer Baumaßnahmen ausgegangen wird. Bei zahlreichen Bauvorhaben wurden jedoch trotz ausreichender Vergleichsmöglichkeiten zu geringe Kosten angesetzt, die in einigen Fällen bei der Prüfung durch den Bundesminister noch vermindert wurden. Für einzelne Baumaßnahmen wurden sogar in der Erwartung, daß zusätzlich benötigte Mittel nachbewilligt werden würden, wenn mit den Arbeiten erst einmal begonnen worden sei, zu niedrige Kosten angegeben, um günstigere Voraussetzungen für die Genehmigung zu schaffen.

Die Kosten der Dienstgebäude für drei Bundesministerien in Bonn waren wegen des Ansatzes eines veralteten, nicht mehr dem Planungskonzept entsprechenden Raummeterpreises zunächst viel zu niedrig veranschlagt worden. Die Bundesbaudirektion hatte die falsche Kostenermittlung im ersten Nachtrag zur Kostenberechnung der Haushaltsunterlage-Bau berichtigt und angemessene Raummeterpreise angesetzt. Diese wurden jedoch vom Bundesminister erheblich gekürzt. Die tatsächlichen Kosten, die weitaus höher waren, konnten erst in einem weiteren Nachtrag zutreffend ausgewiesen werden.

Auch die Kosten einer Zollschule in Sigmaringen wurden zu niedrig veranschlagt, weil der Ermittlung fünf Jahre alte, inzwischen überholte Raummeterpreise zugrunde gelegt und zudem Änderungen des Planungskonzeptes nicht rechtzeitig angemessen berücksichtigt worden waren.

Die Kosten für eine Bundesforschungsanstalt waren zunächst auf 31,2 Millionen DM — und zwar auf Nettobaukosten von 28,1 Million DM und Umsatzsteuer von 3,1 Millionen DM — veranschlagt worden. Weil die Bauverwaltung befürchtete, die Angabe einer Bausumme von mehr als 30 Millionen DM könnte die Genehmigung der Baumaßnahme gefährden oder dazu führen, daß das Vorhaben an einem anderen Ort durchgeführt würde, veranlaßten das Bauamt und die Oberfinanzdirektion die mit der Kostenermittlung beauftragten Architekten zu der Erklärung, daß die Gesamtbaukosten nur 28,1 Millionen DM betrügen und in diesem Betrag die Umsatzsteuer bereits enthalten sei. Dabei nahmen sie in Kauf, daß die Nachbewilligung zusätzlicher Mittel unumgänglich sein werde. Die veranschlagten Gesamtkosten der Baumaßnahme, die nach einer erheblichen Kürzung des Bauprogramms

auf 25,4 Millionen DM verringert worden waren, haben sich inzwischen mit dem ersten Nachtrag wieder auf 31,2 Millionen DM erhöht.

Der Bundesrechnungshof hat die unzutreffenden Kostenermittlungen und die unangemessene Kürzung ohnehin knapp veranschlagter Beträge beanstandet. Er kann der Begründung des Bundesministers, die Raummeterpreise für die Bauten in Bonn seien herabgesetzt worden, um die Bauverwaltung zu einer sparsamen Baudurchführung anzuhalten, nicht beipflichten, weil die Festsetzung erkennbar zu niedriger Kosten nicht die Wirtschaftlichkeit einer Baumaßnahme fördert, sondern nur verhindert, daß die zu erwartende Belastung des Bundeshaushalts rechtzeitig klar erkannt wird.

Außerdem hat der Bundesrechnungshof gerügt, daß erkennbar zu niedrige Kosten angegeben worden sind; er hat die Bauverwaltung darauf hingewiesen, daß sie durch die zuverlässige Ermittlung der Baukosten verbindliche Grundlagen für die Entscheidung schaffen muß, ob ein Vorhaben wirtschaftlich vertretbar ist.

Zu späte Veranschlagung von Mehrkosten

152. Sobald Mehrkosten erkennbar werden, die sich bei langfristigen und starken Preisschwankungen unterworfenen Baumaßnahmen auch durch sorgfältige Veranschlagung nicht immer vermeiden lassen, haben die Bauverwaltungen unverzüglich Nachtragsberechnungen aufzustellen, damit das Ausmaß der Kostenüberschreitung frühzeitig erkannt und — nötigenfalls durch Vereinfachung der Planung — kostensenkende Maßnahmen angeordnet werden können. Häufig sind aber die erforderlichen Nachträge zu spät aufgestellt worden, weil die Bauämter die Kostenentwicklung nicht rechtzeitig und gründlich genug überwacht hatten; dadurch wurden Einsparungsmöglichkeiten vereitelt.

So wurde der erste Nachtrag für den Bau der Grenzkontrollstelle in Rudolphstein erst einen Monat vor der Übergabe an den Benutzer aufgestellt, als bereits die Preise aller wichtigen Arbeiten feststanden. Trotzdem umfaßte er nur einen Teil der zu diesem Zeitpunkt erkennbaren Mehrkosten, die fast ein Viertel des zunächst veranschlagten Betrages ausmachten. Die zutreffende Kostensumme wurde erst zweieinhalb Jahre später mit zwei weiteren Nachträgen ermittelt. Bei einer späteren Erweiterung derselben Kontrollstelle wurde der Nachtrag sogar erst aufgestellt, als die Mehrkosten schon fast drei Jahre bekannt waren.

Beim Neubau eines Zollamtes in Hamburg war bereits nach Ausschreibung der Rohbauarbeiten erkannt worden, daß Mehrkosten in Höhe von mehr als 30 v. H. entstehen würden. Trotzdem legte das Bauamt den Nachtrag erst vor, als fast alle Bauleistungen vergeben worden waren. Um die Mehrkosten zu verringern, ordnete der Bundesminister die Verwendung von Holz- statt Leichtmetallfenstern an. Die beabsichtigte Einsparung von 100 000 DM konnte jedoch nicht erzielt werden, weil die Leichtmetallfenster bei der Genehmigung des verspäteten Nachtrages bereits eingebaut worden waren.

Der Bundesrechnungshof hat darauf gedrängt, daß Nachträge aufgestellt werden, sobald Mehrkosten erkennbar geworden sind.

153. Der Bundesminister, der die Anforderungen an die Ermittlung von Baukosten in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes (RBBau) geregelt hat, wird dafür zu sorgen haben, daß die Bauverwaltungen diese Vorschriften genau beachten.

Er wird sicherstellen müssen, daß für die Kostenberechnung ausführliche und vollständige Angaben des Benutzers und eine ausgereifte, abgeschlossene Planung vorliegen. Bei der Prüfung der Haushaltsunterlagen wird er aufgrund seiner Vergleichsmöglichkeiten darauf zu achten haben, daß angemessene Kosten nach einheitlichen Grundsätzen veranschlagt werden. Außerdem wird er durch eingehende Weisungen an die Bauverwaltungen veranlassen müssen, daß die Kostenentwicklung vom Baubeginn an aufgrund der Ausschreibungsergebnisse ständig und sorgfältig überwacht wird.

Hochbaumaßnahmen und Finanzhilfen im Raum Bonn zur Förderung kommunaler Vorhaben

(Kapitel 25 04)

Errichtung von Dienstgebäuden in Bonn

(Titel 713 01)

Haushaltsjahr 1974 und früher

154. Der Bundesrechnungshof hat bei Erhebungen über Neubauten für Bundesministerien Feststellungen getroffen, die allgemeine Bedeutung für künftige Baumaßnahmen in Bonn erlangen können.

Ermittlung des Raumbedarfes — Verfügungsflächen

155. Auf dem Baugelände für die Dienstgebäude der Bundesministerien für Justiz, für Bildung und Wissenschaft sowie für Forschung und Technologie wurden über die ursprüngliche Planung zweier Hochhäuser hinaus drei mehrgeschossige Bürogebäude mit rd. 52 000 cbm umbautem Raum errichtet, um das Grundstück bis zur baurechtlich zulässigen Grenze ausnutzen zu können. Als die Ausführung beschlossen wurde, war noch nicht bekannt, welchen Behörden diese Gebäude zur Verfügung gestellt werden sollten. Deshalb konnten die Bauwerke auch nicht — wie in den Richtlinien für die Durchführung von Bauaufgaben des Bundes vorgeschrieben — nach einem verbindlichen, den tatsächlichen Nutzungszwecken entsprechenden Raumprogramm geplant werden. Die Bundesbaudirektion wurde lediglich angewiesen, die Bauten so anzuordnen, daß sie unter Beachtung der funktionellen und organisatorischen Bedürfnisse für die geschlossene Unterbringung eines Ressorts benutzt werden könnten. Die Dimensionen der Bauwerke wurden ausschließlich von der zulässigen baulichen Nutzung des Grundstücks bestimmt.

Der Bundesminister hat dargelegt, es sei aus städtebaulichen, technischen und wirtschaftlichen Gründen geboten gewesen, die zusätzlichen Bauten in die Durchführung des Gesamtvorhabens einzubeziehen. Zudem habe bei mehreren Ministerien ein erheblicher Bedarf an zusätzlichen Diensträumen bestanden. Darüber hinaus hat er erklärt, er halte es allgemein für angebracht, bei Baumaßnahmen für die Unterbringung von Bundesministerien Büroverfügungsflächen zu schaffen, um den durch Umorganisationen sich ständig ändernden Raumbedarf künftig ohne besondere bauliche Vorkehrungen ausgleichen und decken zu können.

Der Bundesrechnungshof räumt ein, daß es wegen der Besonderheiten des Planungs- und Bauablaufes und wegen der Abhängigkeit aller Bauleistungen voneinander in diesem Einzelfall vertretbar gewesen sein mag, die zusätzlichen Bauten trotz der Unklarheit über den künftigen Benutzer und des Fehlens eines Raumbedarfsplanes zusammen mit den von vornherein vorgesehenen Dienstgebäuden errichten zu lassen. Er sieht aber — anders als der Bundesminister — in der Herstellung von Verfügungsflächen noch kein allgemein geeignetes Mittel, um einen nach Art und Umfang nicht näher bestimmbaren späteren Bedarf zu decken, weil die Anforderungen der einzelnen Ressorts an ein Bauwerk wegen der Unterschiede in den Aufgaben, der Organisation und der Personalstruktur erheblich voneinander abweichen. Der Bau von Verfügungsflächen kann deshalb grundsätzlich erst dann in Betracht gezogen werden, wenn es gelungen ist, für die Bemessung der Flächen und den Ausbau der Räume einheitliche, für alle Bundesministerien brauchbare und verbindliche Kriterien festzulegen, die eine gleichmäßige, uneingeschränkte Benutzung der Flächen durch alle Ressorts ermöglichen. Der Bundesminister wird prüfen müssen, ob diese Voraussetzungen geschaffen werden können, ehe ähnliche Maßnahmen angeordnet werden.

Klimatisierung von Dienstgebäuden

156. Die Dienstgebäude der zuvor erwähnten Bundesministerien sind vollklimatisiert worden, obwohl dies in den Plänen zunächst nicht vorgesehen gewesen und auch vom Bundesschatzminister als nicht erforderlich bezeichnet worden war.

Auf die Beanstandung des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister erwidert, die Forderungen der Benutzer seien nachträglich erfüllt worden, weil für die Großraumbüros in den Untergeschossen wegen ihrer Lage, Größe und Nutzung ohnehin eine Klimaanlage habe eingebaut werden müssen und durch unterschiedliche klimatische Bedingungen innerhalb eines Gebäudes die Gesundheit der Bediensteten gefährdet worden wäre. Außerdem seien die Mehrkosten für die Vollklimatisierung aller Räume nicht erheblich gewesen. Er hat ferner erklärt, eine generelle Aussage zur Klimatisierung von Dienstgebäuden im Bonner Raum sei nicht möglich; eine Entscheidung könne nur von Fall zu Fall nach der Konstruktion der Gebäude und der Art der dort ausgeübten Tätigkeiten getroffen werden.

Diese Begründung hat den Bundesrechnungshof nicht überzeugt, weil die Kosten für die Herstellung und den Betrieb von Vollklimaanlagen stets wesentlich höher als die von Heizungs- und Lüftungsanlagen sind. Außerdem ist eine Klimatisierung nur einzelner Teilbereiche bei Bauwerken für Verwaltung und Wirtschaft — beispielsweise in Gebäuden mit Datenverarbeitungsanlagen oder Großraumbüros — durchaus üblich, ohne daß daraus nennenswerte Nachteile für die Beschäftigten erwachsen müssen. Der Bundesrechnungshof hält deswegen an seiner Ansicht fest, daß Anlagen zur Vollklimatisierung von Diensträumen in Verwaltungsgebäuden üblicher Art — auch für Bundesministerien — in der Regel weder erforderlich noch wirtschaftlich vertretbar sind und daß sie dort, wo sie ausnahmsweise wegen der Besonderheiten der Nutzung oder der Raumaufteilung notwendig werden, auf den unerläßlichen Mindestumfang beschränkt bleiben müssen.

Kraftfahrzeug-Abstellplätze

157. Die gesetzliche Verpflichtung zur Herstellung von Kraftfahrzeug-Abstellplätzen ist bei den Bundesministerien durch den Bau einer zweigeschossigen Tiefgarage mit Be- und Entlüftungsanlagen erfüllt worden. Die Kosten für einen Abstellplatz haben 21 000 DM, die Gesamtkosten rd. 18 Millionen DM betragen.

Der Bundesrechnungshof hat diesen Aufwand als wirtschaftlich nicht vertretbar beanstandet und gebeten, bei künftigen Baumaßnahmen nach Lösungen zu suchen, die sich mit wesentlich geringeren Kosten verwirklichen lassen.

Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, er strebe an, Einstellplätze oberirdisch oder in offenen Paletten ohne besondere betriebstechnische Anlagen herstellen zu lassen und Tiefgaragen nur dort vorzusehen, wo dies — beispielsweise wegen planungsrechtlicher Auflagen — unumgänglich sei.

Bundesminister für innerdeutsche Beziehungen

(Einzelplan 27)

Allgemeine Bewilligungen

(Kapitel 27 02)

Zuschüsse an Forschungsinstitute für kultur- und volkspolitische Zwecke und ähnliche Einrichtungen sowie für allgemeine kulturelle Zwecke

(Titel 685 01)

Haushaltsjahr 1974 und früher

158. Der Bundesminister gewährt Bildungsträgern regelmäßig Zuwendungen zur Deckung eines Teils der Kosten, die ihnen für die Durchführung von Seminaren mit gesamtdeutscher Thematik entstehen. Bei der Bemessung der Höhe der Zuwendungen sind Einnahmen von anderen Stellen und Beiträge der Teilnehmer zu den Kosten zu berücksichtigen.

Der Bundesminister hat die nach den Vorläufigen Verwaltungsvorschriften zu § 44 BHO vorgeschriebenen Prüfungen der Verwendungsnachweise und insbesondere der zugehörigen Belege nicht immer mit der erforderlichen Sorgfalt vorgenommen. Dadurch ist es vor allem in zwei Fällen zu nicht unerheblichen Überzahlungen zu Lasten des Bundes gekommen.

159. Die politische Bildungsstätte Helmstedt e. V. hat Verwendungsnachweise und Belege manipuliert und auf diese Weise Bundeszuwendungen von mehr als 38 000 DM erreicht, die ihr nicht zustanden. Sie hat in den Verwendungsnachweisen

- höhere Kosten für Unterbringung und Verpflegung der Teilnehmer abgerechnet, als ihr entstanden waren,
- die Kostenbeteiligung Dritter niedriger angegeben, als sie tatsächlich war,
- in mehreren Fällen Fahrtkosten abgerechnet, die nicht entstanden waren,
- für die Verpflegungskosten ausnahmslos überhöhte Teilnehmerzahlen angegeben.

Im Anschluß an die örtliche, nur stichprobenweise mögliche Prüfung durch den Bundesrechnungshof hat der Bundesminister den Zuwendungsempfänger umfassend geprüft.

Bei einer politischen Akademie im Raum Bonn wurden gleichartige Mißstände festgestellt. Diese Zuwendungsempfängerin hat ebenfalls überhöhte Unterbringungs- und Verpflegungskosten und in verschiedenen Fällen nicht entstandene Fahrtkosten abgerechnet sowie Teilnehmerbeiträge in den Verwendungsnachweisen wesentlich niedriger angesetzt, als sie sie tatsächlich erhalten hatte.

Für die kostenlose Abgabe von Arbeitsmaterial an Seminarteilnehmer hat sie dem Bundesminister im Haushaltsjahr 1974 einen Betrag von 11 515 DM in Rechnung gestellt, obwohl ihre Aufwendungen für dieses Arbeitsmaterial bereits durch eine Zuwendung der Landeszentrale für politische Bildung Nordrhein-Westfalen voll abgedeckt waren.

Insgesamt hat diese Zuwendungsempfängerin den Bund in der Zeit von 1968 bis 1974 um rd. 270 000 DM geschädigt.

Auch in diesem Falle hat der Bundesminister im Anschluß an die örtliche Prüfung des Bundesrechnungshofes Erhebungen beim Zuwendungsempfänger angestellt. Er hat daraufhin sofort veranlaßt, daß in beiden Bildungseinrichtungen die Geschäftsführer abgelöst wurden. Die Vorprüfungsstelle des Bundesministeriums hatte bereits im Jahre 1974 beanstandet, daß den Verwendungsnachweisen des erstgenannten Bildungsträgers nicht die Originalrechnungen, sondern selbstgefertigte sog. Eigenbelege beigefügt waren. Sie hat aber weder mit dieser Beanstandung noch mit ihren Erinnerungen vom 16. August 1974 und vom 4. November 1974 das zuständige Fachreferat des Bundesministeriums zum Eingreifen veranlassen können, weil dieses Arbeitsüberlastung geltend machte. Der Bundesminister ist erst tätig geworden, nachdem ihm der Bundesrechnungshof sein Prüfungsergebnis mitgeteilt hatte. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat er inzwischen auch Strafanzeige gegen die Verantwortlichen erstattet.

160. Die Geschäftsführer der beiden Zuwendungsempfänger haben dem Bundesrechnungshof im Verlauf der Prüfung übereinstimmend versichert, der zuständige Sachbearbeiter des Fachreferates des Bundesministeriums habe von den unrichtigen Angaben in den Verwendungsnachweisen Kenntnis gehabt und diese stillschweigend geduldet. Ob und inwieweit diese Behauptungen, die von dem Bundesminister nach seinen Ermittlungen als widerlegt angesehen werden, den Tatsachen entsprechen, hat der Bundesrechnungshof nicht zu beurteilen. Die Staatsanwaltschaft hat im Falle der Bildungsstätte in Niedersachsen das Strafverfahren gegen den Geschäftsführer mit der Begründung eingestellt, daß ihm eine Täuschungsabsicht nicht zweifelsfrei nachgewiesen werden könne, weil er sich unwiderlegbar auf eine, seine Handlungsweise deckende Vereinbarung mit dem zuständigen Sachbearbeiter des Bundesministeriums berufen könne.

Der bei der Bildungsstätte in Niedersachsen entstandene Schaden ist nach Mitteilung des Bundesministers inzwischen weitgehend ausgeglichen. Die Rückforderung des größeren Betrages bei der anderen Bildungsstätte hält der Bundesminister wegen der Mittellosigkeit des Zuwendungsempfängers für kaum möglich. Der Trägerverein hat sich zur Frage des Schadensausgleichs im übrigen noch nicht geäußert.

Der Bundesminister wird anstreben müssen, daß auch dieser Schaden ausgeglichen wird. Im übrigen wird er künftig die Verwendungsnachweise der Zuwendungsempfänger sorgfältiger als bisher prüfen müssen.

Förderung besonderer kulturpolitischer Maßnahmen gesamtdeutschen Charakters in Berlin

(Titel 685 06)

Haushaltsjahre 1974 und 1975

161. Der Bundesminister gewährt seit Jahren einer kulturpolitischen Einrichtung Zuwendungen zur institutionellen Förderung. Sie betrugen im Haushaltsjahr 1969 15 Millionen DM und sind bis 1975 auf einen Jahresbetrag von 46 Millionen DM gestiegen.

Durch eine örtliche Prüfung beim Zuwendungsempfänger stellte der Bundesrechnungshof 1975 fest, daß der Bundesminister die Verwendungsnachweise lediglich rechnerisch, und auch nur für die Jahre 1969 bis 1972 geprüft hat. Die Verwendungsnachweise ab 1973 blieben ungeprüft. Eine sachliche Prüfung i. S. der Vorl. VV Nr. 14.1. zu § 44 BHO hat bisher nicht stattgefunden.

Schon im Hinblick auf die Höhe der Zuwendungsbeträge erscheint eine solche Unterlassung nicht vertretbar. Hinzu kommt, daß der Bundesrech-

nungshof bei seiner Prüfung festgestellt hat, daß die Wirtschaftsführung des Zuwendungsempfängers Anlaß zu einer Reihe von erheblichen Beanstandungen gibt, die im einzelnen zur Zeit noch mit den Beteiligten erörtert werden.

Der Bundesminister hat geltend gemacht, er habe die Verwendungsnachweise für die Rechnungsjahre 1969 bis 1972 örtlich geprüft und glaube, damit seiner Prüfungspflicht für die Jahre 1969 bis 1972 ausreichend entsprochen zu haben, dies vor allem, weil der Bundesrechnungshof die Zuwendungen der Jahre 1971 und 1972 geprüft habe.

Dem ist entgegenzuhalten, daß der Bundesrechnungshof nur die Personal- und Reisekosten der genannten Jahre geprüft hat. Im übrigen aber ist der Bundesminister nach den geltenden Haushaltsvorschriften verpflichtet, die Verwendung aller von ihm gewährleisteten Zuwendungen sachlich und rechnerisch zu prüfen. Er wird dafür zu sorgen haben, daß dies künftig, insbesondere bei großen Zuwendungen wie im vorliegenden Fall, ausnahmslos geschieht.

Forschungs- und Technologieförderung

(Kapitel 30 02 bis 30 06)

Bundesminister für Forschung und Technologie

(Einzelplan 30)

Allgemeine Fragen der Förderung von Forschung und Entwicklung

162. Der Bundesrechnungshof prüft, ob der Bundesminister für die Auswahl der zu fördernden Forschungs- und Entwicklungsvorhaben und der Zuwendungsempfänger, für die Koordinierung innerhalb der Bundesregierung, für die fachliche Begleitung der Vorhaben und für die Erfolgskontrolle Verfahren vorgesehen hat, die den wirtschaftlichen Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel sichern und ob diese Verfahren im Einzelfall angewendet werden.

Der Bundesrechnungshof prüft außerdem bei den Zuwendungsempfängern. Vorfälle bei zwei Universitäten haben erneut die Notwendigkeit gezeigt, auch die Ordnungsmäßigkeit der Verwaltung der Bundesmittel zu prüfen.

Interessenbindung von Beratern

163. Bei der Spezialisierung der heutigen Wissenschaft ist der Bundesminister nicht in der Lage, für alle Fachrichtungen ausreichend fachkundige Wissenschaftler zu beschäftigen. Er nutzt daher in großem Umfang den Sachverstand von Beratern. Er kann jedoch ihre Vorschläge nur bewerten, wenn er ihren beruflichen Standort und ihre Interessenbindungen kennt. Deshalb fordert der Bundesminister auf Veranlassung des Bundesrechnungshofes seit November 1975 in den Berufungsschreiben die Berater auf, sich in Fällen von Interessenbindung einer Mitwirkung bei der Beratung zu enthalten oder wenigstens erkennen zu lassen, daß eine solche Bindung vorliegt.

Koordinierung

164. Über ihre Maßnahmen zur Verbesserung der Koordinierung der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten hat die Bundesregierung dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages am 24. März 1975 berichtet. Der Bundesrechnungshof verfolgt diese Bemühungen. Er drängt insbesondere auf die Vereinheitlichung der Bewilligungsbedingungen in diesem Bereich, für die der Bundesminister nunmehr zuständig ist.

Erfolgskontrolle

165. Besondere Bedeutung kommt der Erfolgskontrolle zu. Die Großforschungseinrichtungen erproben auf Veranlassung des Bundesministers dazu erarbeitete Grundsätze. Auch die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die Max-Planck-Gesellschaft und die Fraunhofer-Gesellschaft für angewandte Forschung beabsichtigen Erfolgskontrollen, soweit sie diese nicht bereits eingeführt haben. Für die Erfolgskontrolle durch das Ministerium selbst fehlen bisher entsprechende Anweisungen.

Bei seinen Prüfungen in einigen Bereichen hat der Bundesrechnungshof 1975 festgestellt, daß sich in den Förderakten keine oder nur unzureichende Bewertungen der Ergebnisse befanden. Vielfach bescheinigte ein Hilfsreferent abschließend, daß das Ziel des Vorhabens erreicht sei. Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, das zu ändern und zu prüfen, ob die Berater, die zu der Vergabe einer Zuwendung Stellung genommen haben, nicht auch regelmäßig in die Erfolgskontrolle eingeschaltet, zumindest aber vom Ergebnis des Vorhabens unterrichtet werden sollten. Der Bundesminister hat erwidert, er habe inzwischen begonnen, Grundsätze für die Bewertung der von ihm geförderten Vorhaben aufzustellen. Dabei müßten die Verschiedenartigkeit der Empfänger und der Vorhaben sowie in einigen Fällen auch volkswirtschaftliche Bewertungselemente berücksichtigt werden. Offen sei außerdem, ob die notwendige Intensivierung der Ergebnisbewertung mit dem gegenwärtigen Beratungssystem, das sich fast ausschließlich auf ehrenamtliche Berater stütze, möglich sei.

Verwendung von Haushaltsmitteln für Förderung im Haushaltsjahr 1974

166. Veranlaßt durch die Entwicklung des Abflusses der Haushaltsmittel für Förderung im letzten Quartal des Haushaltsjahres 1974 hat der Bundesrechnungshof geprüft, ob gegen Ende dieses Jahres Ausgaben über den gebotenen Umfang und vorzeitig geleistet worden sind (§ 34 Abs. 2 S. 1 BHO). Für seine eigenen Zahlungen hatte das Ministerium nach den Erfahrungen der Vorjahre für die letzten 6 Wochen im Haushaltsreferat eine Kontrolle ein-

geführt, die erkennbare Verstöße gegen diese Bestimmung verhindern sollte.

Nach dem Ergebnis der auf einen Teilbereich beschränkten Prüfung des Bundesrechnungshofes waren mehr als 16 Millionen DM vorzeitig gezahlt worden. Hinzu kamen mindestens 10 Millionen DM, die ebenfalls zu früh gezahlt worden waren, aus haushaltstechnischen Gründen aber nicht mehr zu Lasten des Haushaltsjahres 1974 verbucht werden konnten. Da bis zum Oktober 1974 weniger als die Hälfte der Fördermittel abgeflossen war, hatten mittelbewirtschaftende Fachreferenten fernmündlich, ein Referent sogar schriftlich mittels Vordruck Zuwendungsempfänger ermuntert, mehr Mittel abzurufen als nötig war. Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei anderen Prüfungen haben bestätigt, daß es sich hier nicht um Einzelfälle eines Jahres, sondern um eine allgemeine Tendenz handelt.

167. Das Verhalten der Fachreferenten, das von ihren Vorgesetzten mindestens geduldet wird, erklärt sich bei den übertragbaren Ausgaben für Forschungsförderung dadurch, daß Ausgabereste im folgenden Jahr aus Einsparungen an anderer Stelle bedient werden müssen (§ 45 Abs. 3 BHO), soweit nicht Ausgabemittel zur Deckung der Ausgabereste veranschlagt worden sind (§ 19 Abs. 2 BHO). Außerdem fürchten die Fachreferenten, bei Haushaltsverhandlungen mit ihren Forderungen nicht durchzudringen, wenn sie die Mittel des Vorjahres nicht verbraucht haben. Sie planmäßig auszugeben ist aber bei der Besonderheit der Forschungsförderung schwierig. Das gilt insbesondere dann, wenn für neue Förderungsschwerpunkte aus forschungspolitischen Gründen wie 1974 für die Förderung nichtnuklearer Energieforschung Mittel bewilligt werden, die beim Anlaufen eines solchen Programms nicht voll sachgerecht ausgegeben werden können. Die Beamten des Ministeriums haben sich in diesem Konflikt meist dafür entschieden, dem Abfluß der Mittel vor der Beachtung der entsprechenden haushaltsrechtlichen Vorschrift den Vorzug zu geben. Der Bundesrechnungshof hat das beanstandet und darauf hingewiesen, daß das schlechte Beispiel Schule mache und die Stellen, die im Auftrag des Bundesministers Haushaltsmittel an die Endempfänger weitergeben, entsprechend verfahren. Alle beteiligten Stellen außerhalb des Ministeriums und die Öffentlichkeit müssen den Eindruck gewinnen, daß die Bundesregierung zu viel Geld habe. Das wiegt besonders schwer in einer Zeit, in der die Bundesregierung sich hoch verschulden muß, um ihre finanziellen Verpflichtungen zu erfüllen.

Der Bundesminister hat erwidert, seine Fachreferenten verplanten die Mittel des laufenden Jahres für die entsprechenden Vorhaben. Die Mittel des nächsten Jahres seien für neue Vorhaben vorgesehen. Diese neuen Vorhaben seien gefährdet, wenn die dafür eingeplanten Mittel teilweise für Vorhaben des Vorjahres verwendet werden müßten. Zwar sei ein Ausgleich innerhalb des Einzelplans durch zentrale Bewirtschaftungsmaßnahmen möglich, entsprechende feste Zusagen könnten den Fachreferenten aber nicht gemacht werden. Hinzu komme, daß die späte Verabschiedung des Haushalts die Bewirtschaftung der Mittel erschwere. Es sei deshalb nicht nur verständlich, sondern diene der Sache, wenn die Fachreferenten auf Mittelanforderungen der Zuwendungsempfänger in manchen Zweifelsfällen positiv reagierten.

Den beanstandeten Mehrausgaben wegen zu früher Zahlung hätten im übrigen 1974 aus anderen Gründen globale Minderausgaben von rd. 130 Millionen DM gegenüber gestanden. Um den Haushaltsrahmen des Einzelplanes einzuhalten, habe er deswegen Anfang Dezember Ausgaben bei einer Vielzahl von Titeln limitieren und darüber hinausgehende Zahlungen in das nächste Jahr verschieben müssen. Durch die zu frühen Zahlungen sei dem Bund also auch dann kein Nachteil entstanden, wenn die Mittel dafür aus Anleihen gestammt hätten. Die Fachreferenten sollten künftig die Zuwendungsempfänger rechtzeitig um die Anmeldung ihres Geldbedarfs für die beiden letzten Monate des Jahres bitten. Er habe dafür einen einheitlichen Vordruck vorgesehen. Der vom Bundesrechnungshof beanstandete Vordruck werde nicht mehr benutzt.

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht, weil eindeutige Verstöße gegen haushaltsrechtliche Vorschriften vorliegen. Der Bundesminister hat auch nicht bestritten, daß sich das Verhalten der Fachreferenten nachteilig auf die seine Mittel betreuenden Stellen und auf die Zuwendungsempfänger auswirken muß.

Die Bundesregierung wird durch eine geeignete Regelung für die Bewirtschaftung der Mittel dafür sorgen müssen, daß die Fördervorhaben sachgerecht und in Übereinstimmung mit den gesetzlichen Vorschriften abgewickelt werden können.

Verschiedene Kapitel

Unzulässige Finanzierung von Sonderforschungsbereichen

Haushaltsjahr 1975

168. Die Bundesmittel zur Finanzierung von Sonderforschungsbereichen sind im Einzelplan des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Kapitel 31 05, veranschlagt. Nach dem Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern zur Förderung der Sonderforschungsbereiche vom 11. Juni 1969 hatten der Bund zwei Drittel, die Länder ein Drittel der dazu erforderlichen Mittel aufzubringen. In der Rahmenvereinbarung Forschungsförderung, die am 28. November 1975 in Kraft trat, ist statt dessen nun eine Kostenteilung 70 : 30 vorgesehen.

Der Bund ging im Haushalt 1975 von der noch geltenden Kostenverteilung von zwei Dritteln zu einem Drittel aus, während die Länder in Erwartung der Rahmenvereinbarung in ihren Haushalten nur die Beträge veranschlagten, die ihrem zukünftigen geringeren Anteil entsprachen. Die Länder erhöhten auch ihre Beträge nicht, als sich der Abschluß der Rahmenvereinbarung verzögerte. Daher setzte der

Bund seinen Anteil so weit herab, daß er zwei Drittel des von den Ländern veranschlagten Betrages ausmachte. Er stellte statt 210 nur 189 Millionen DM zur Verfügung.

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft als Verwalterin der Mittel wandte sich an die Bundesregierung um Hilfe. Da der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft seinen Anteil nicht heraufsetzen konnte, wurde der Bundesminister gebeten, mit Mitteln aus seinem Einzelplan 30 in den Fällen auszuhelfen, in denen er ein besonderes Interesse an der Durchführung der Vorhaben hatte. Der Bundesminister hat dem zugestimmt und entschieden, § 35 Abs. 2 BHO — auf den seine Referenten aufmerksam gemacht hatten — könne unberücksichtigt bleiben; danach dürfen Ausgaben für denselben Zweck nur dann aus verschiedenen Titeln gedeckt werden, wenn der Haushaltsplan dies zuläßt. Die Förderung der Vorhaben, an denen der Bundesminister ein besonderes Interesse hatte, geschah in der Weise, daß er seine Mittel direkt an die verwendende Stelle gab, die insoweit nicht von der Deutschen Forschungsgesellschaft gefördert wurde. Da sich die Länder bei diesem Verfahren nicht an den Ausgaben zu beteiligen brauchten, förderte der Bund in diesen Fällen voll.

Von den Bewilligungen wurden etwa 10,6 Millionen DM in Anspruch genommen.

169. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß wegen dieser Art der Zusatzförderung das in § 10 des Verwaltungsabkommens über die Förderung der Sonderforschungsbereiche vorgesehene Verfahren nicht angewendet werden konnte mit der Folge, daß der Bund die Kosten der Förderung allein tragen mußte. Unabweisbarer Bedarf der Sonderforschungsbereiche hätte nur unter Beteiligung der Länder und für den Bund nur aus Einzelplan 31 gedeckt werden dürfen; erforderlichenfalls hätte der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft den Bundesminister der Finanzen um Zustimmung zu einer überplanmäßigen Ausgabe bitten müssen.

Der Bundesrechnungshof hat ferner beanstandet, daß der Bundesminister mit seiner Bewilligung gegen § 35 Abs. 2 BHO verstoßen hat.

170. Der Bundesminister hat erwidert, er habe bei seiner Entscheidung das bestehende Problem sehr wohl gesehen, habe aber abwägend berücksichtigen müssen, daß es wissenschaftspolitisch falsch gewesen wäre, sorgfältig vorbereitete und begutachtete Forschungsprojekte einzelner Hochschulen unter den nicht beabsichtigten Folgen eines zeitlich spät und in dieser Form von den Beteiligten nicht vorhergesehenen Bund-Länder-Kompromisses über den Finanzierungsschlüssel der Sonderforschungsbereiche — wie er mit der Rahmenvereinbarung vom 28. November 1975 gefunden worden war — leiden zu lassen. Ein Ausfall dieser Forschungsprojekte, deren Ergebnisse auch für die Durchführung seiner eigenen Forschungsvorhaben benötigt worden seien, sei nicht vertretbar gewesen. Das Einverständnis der Länder zu seinem Vorgehen habe er voraussetzen dürfen, so daß § 10 des Verwaltungsabkommens materiell nicht verletzt worden sei.

171. Der Bundesrechnungshof hält seine Kritik aufrecht. Er hat erneut darauf hingewiesen, daß das von der Bundesregierung erstrebte Ziel sich ohne Verstoß gegen das Haushaltsrecht hätte erreichen lassen, wenn der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft den Fehlbetrag mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen überplanmäßig bereitgestellt hätte, sofern hierzu die Voraussetzungen vorlagen. Der Verstoß gegen § 10 des Verwaltungsabkommens ist nicht nur formaler Art; durch diese Bestimmung sollte auch sichergestellt werden, daß eine zusätzliche Förderung des Bundes über den vereinbarten Rahmen hinaus erkennbar wird. Dieses Ziel ist bei dem hier angewandten Verfahren nicht erreicht worden.

Technologische Forschung und Entwicklung

(Kapitel 30 03)

Beitrag für das Internationale Institut für Führungsaufgaben in der Technik (IIMT) in Mailand

(Titel 686 50)

Haushaltsjahr 1975 und früher

Mängel bei der Ausübung von Mitgliedschaftsrechten in einer zwischenstaatlichen Einrichtung

172. Das Internationale Institut für Führungsaufgaben in der Technik in Mailand ist durch ratifizierungsbedürftiges Übereinkommen von 6 Ländern im Oktober 1971 gegründet worden. Das Gastland hat erst 1974, ein anderes Land hat überhaupt nicht ratifiziert. Die Gründung des Instituts geht zurück auf die 1967 begonnene Debatte über die technologische Lücke zwischen den USA und Europa; Vorarbeiten zur Gründung begannen 1969 im Rahmen der OECD. Das Institut sollte der Ausbildung von Führungskräften aus Wirtschaft und Verwaltung im technologischen Management dienen und selbst Forschung betreiben. Die Betriebskosten sollten zu je einem Drittel durch Beiträge der Regierungen, der Industrie und durch Lehrgangsgebühren gedeckt werden. Von den Regierungsbeiträgen trägt die Bundesrepublik Deutschland 30 v. H.

173. Bei der Gründung äußerte der Bundesverband der Deutschen Industrie zunächst Bedenken gegen die Errichtung des Instituts, weil bereits ein ausreichendes Angebot an Management-Ausbildung durch andere Stellen vorhanden sei. Nach Hinweisen der Vertreter des Ministeriums auf die Besonderheiten der in Mailand vorgesehenen Ausbildung und darauf, daß es sich um einen Versuch handele, erklärte sich der Verband nur bereit, einen Großversuch von zwei bis drei Jahren zu unterstützen.

Eine internationale Gruppe von Fachleuten, die weitere Verwendungsmöglichkeiten des Instituts prüfen sollte, bestätigte 1975, daß schon in der Gründungsphase des Instituts andere Institutionen ihre Tätigkeit auf das Gebiet ausgedehnt hatten, auf dem das Institut arbeiten sollte.

174. In der die Gründung des Instituts vorbereitenden Arbeitsgruppe der OECD hatten sich die Vertreter der späteren Mitgliedstaaten geeinigt, das Institut als einen Versuch für die Dauer von mindestens fünf Jahren zu betreiben. Diese als „Gentlemen's Agreement" bezeichnete Abrede wurde nicht in offizielle Sitzungsprotokolle aufgenommen. Der deutsche Vertreter hatte zugestimmt, ohne die Zustimmung der Leitung einzuholen. Er hat den Bundesminister auch nachträglich nicht unterrichtet.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der deutsche Vertreter einem „Gentlemen's Agreement" zustimmte, das von den Beteiligten als Bindung der Mitgliedstaaten angesehen wurde, ohne sich der Zustimmung des Bundesministers zu versichern.

Der Bundesminister hat — gestützt auf die Aussage seines damaligen Sitzungsvertreters — erwidert, die Zustimmung zu dem „Gentlemen's Agreement" sei zweckmäßig gewesen, weil ein wichtiges Mitgliedsland seine Mitgliedschaft von dieser Vereinbarung abhängig gemacht habe. Die Vereinbarung habe auch später die Auflösung des Instituts erleichtert, weil sie Streitigkeiten zwischen den Mitgliedstaaten über den frühestmöglichen Kündigungszeitpunkt vermieden habe.

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht. Zu einer so wichtigen Vereinbarung — unabhängig davon, ob sie zweckmäßig war oder nicht — hätte der deutsche Sitzungsvertreter die Zustimmung seines Ministers einholen, zumindest ihn nachträglich über den Abschluß unterrichten müssen. Das gilt um so mehr, als dieser den Deutschen Bundestag nicht umfassend hat unterrichten können.

175. Die Bezüge des (deutschen) Generaldirektors des Instituts durften nur mit Zustimmung des Bundesministers des Innern und des Bundesministers der Finanzen festgesetzt werden. Sie lag zwar bei der ersten Festsetzung vor, nicht aber bei zwei Erhöhungen im Jahre 1972 und Anfang 1974.

Bei der ersten Erhöhung teilte der Bundesminister den beiden anderen Ministern mit, die deutsche Delegation habe zwar Bedenken in der Generalversammlung vorgetragen, dabei aber keine Resonanz gefunden; in Anbetracht der überwiegenden Mehrheit habe sie schließlich zugestimmt. Aus dem Protokoll über die Sitzung der Generalversammlung ergibt sich, daß ein anderes Land sich der Stimme enthalten hatte, weil dessen Delegation keine Weisungen erhalten hatte, während die übrigen zugestimmt hatten.

Die zweite Erhöhung sollte die Bezüge des Generaldirektors an die von ihm bereits bewilligte Erhöhung der Bezüge seiner Mitarbeiter anpassen. Die Bundesminister des Innern und der Finanzen erhielten bei dieser Angelegenheit auf Anfrage zum ersten Mal Kenntnis von der Besoldungssituation im Institut. Sie unterschied sich dadurch von der als Bezugsorganisation gewählten OECD, daß die Besoldung — wie der Haushalt des Instituts — in Rechnungseinheiten anstatt in der Landeswährung festgelegt war. Diese Rechnungseinheit entsprach nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen. Den Bediensteten waren trotzdem laufend alle Gehaltserhöhungen zugebilligt worden, die OECD-Bedienstete in Italien erhielten, die in der Landeswährung bezahlt wurden. Infolgedessen lagen die Bezüge der Institutsbediensteten 18 v. H. über denen der entsprechenden OECD-Bediensteten. Der Generaldirektor wäre durch die vorgesehene Erhöhung nach den Feststellungen des Bundesministers des Innern besser bezahlt worden als der Generalsekretär der OECD, obwohl zum Institut nur 52 Bedienstete gehörten, davon 28 mit wissenschaftlicher Ausbildung.

Der Bundesminister des Innern und der Bundesminister der Finanzen forderten, der Gehaltserhöhung nicht zuzustimmen und sich außerdem für eine Überprüfung der gesamten Gehaltspolitik des Instituts einzusetzen. Der Bundesminister erwiderte, er habe die ihm übermittelte Auffassung nachhaltig im Verwaltungsrat des Instituts vertreten, der daraufhin eine Abstimmung im schriftlichen Verfahren beschlossen habe. Es müsse allerdings damit gerechnet werden, daß die deutsche Auffassung keine Zustimmung finde. Um sich nicht der Gefahr einer Abstimmungsniederlage auszusetzen, werde er sich an der schriftlichen Abstimmung zunächst nicht beteiligen. Der Bundesminister des Innern und der Bundesminister der Finanzen widersprachen sofort. Der Bundesminister hat später erwidert, wegen der Gehaltserhöhung habe er nichts mehr tun können, da das schriftliche Verfahren bereits abgeschlossen gewesen sei. Die Frage der allgemeinen Gehaltsüberprüfung werde er verfolgen. Diese Frage ist — soweit es um die Anwendung der Rechnungseinheit geht — auch in den Berichten der Rechnungsprüfer des Instituts aufgegriffen worden. Erst ab 1. Januar 1975 sind die Gehälter der Bediensteten von weiteren Erhöhungen für OECD-Bedienstete ausgeschlossen worden.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Bundesminister die Forderung des für diese Frage federführenden Bundesministers des Innern nicht beachtet hat und nicht im schriftlichen Verfahren unter ausführlicher Darlegung aller vom Bundesminister des Innern vorgetragenen Gründe sofort widersprochen hat. Angesichts der Tatsache, daß der Generaldirektor Deutscher war, und angesichts des deutschen Finanzierungsanteils war die Möglichkeit, die anderen Staaten zu überzeugen, nicht auszuschließen. Der Bundesrechnungshof hat im übrigen kein Verständnis für die Argumentation des Bundesministers, er habe der ersten Erhöhung zugestimmt und sich bei der zweiten Erhöhung am schriftlichen Verfahren nicht beteiligen wollen, um sich nicht der Gefahr einer Abstimmungsniederlage auszusetzen. Der Bundesminister hat — wie schon früher gegenüber den Bundesministern des Innern und der Finanzen — erwidert, sein Vertreter habe im Verwaltungsrat des Instituts die Weisung, der Gehaltserhöhung nicht zuzustimmen, nachdrücklich vertreten und dem Institut darüber hinaus die Gründe für die ablehnende deutsche Haltung in schriftlicher Form überlassen. Da nach dem Verhandlungsergebnis im Verwaltungsrat nicht damit zu rechnen gewesen sei, daß die anderen Beteilig-

ten dem deutschen Standpunkt folgen würden, habe er sich am schriftlichen Verfahren nicht mehr beteiligt, nachdem es in dem viel wirksameren mündlichen Verfahren nicht gelungen sei, die anderen Staaten zu überzeugen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht. Aus dem Protokoll der Sitzung des Verwaltungsrats ergibt sich nicht, daß alle Argumente der Weisung vorgetragen worden sind. Die Übergabe einer schriftlichen Fassung der Weisung an das Institut führte nicht dazu, daß die Mitglieder des Verwaltungsrates davon Kenntnis erhielten. Eine eingehende Darlegung der deutschen Gründe im schriftlichen Verfahren wäre schon deswegen nützlich gewesen, weil auf diese Weise nicht nur die Sitzungsvertreter, sondern auch deren Heimatbehörden die deutschen Gründe im einzelnen und in Ruhe hätten würdigen können, was bei Sitzungen erfahrungsgemäß nicht immer der Fall ist. Aber selbst wenn die anderen Mitgliedstaaten sich der deutschen Meinung nicht angeschlossen hätten, war bei einer so wichtigen Frage, die mittelbar die Grundsätze der Besoldungspolitik des Instituts berührte, eine Teilnahme am Abstimmungsverfahren bis zum Schluß erforderlich.

176. Im Rahmen seiner Bemühungen zur Förderung des Instituts erteilte ihm der Bundesminister im Mai 1972 einen Studienauftrag zum Festpreis von 50 000 DM. Es sollten die internationalen Erfahrungen zur frühzeitigen Erfassung von Kostenüberschreitungen bei Forschungs- und Entwicklungsprojekten untersucht und Maßnahmen zu deren Reduzierung vorgeschlagen werden. Ob die Erkenntnisse auf andere Weise oder an anderer Stelle billiger gewonnen werden konnten, war nicht geprüft worden. Die Studie wurde im August 1972 abgeliefert und an mehrere Projektträger verteilt. Weitere Maßnahmen, die der Bundesminister zunächst vorgesehen hatte, unterblieben.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß ein Auftrag über dieses Thema an das Institut gegeben worden ist. Die gewünschten Informationen hätten durch Direktkontakte mit den zuständigen Stellen in der westlichen Welt, die sich seit Jahren mit den gleichen Fragen befassen, ggf. durch Einschaltung der entsprechenden deutschen Botschaften und ihrer Wissenschaftsattachés billiger eingeholt werden können. Die Art der Auftragserteilung und die Behandlung des Auftragsergebnisses verstärken im übrigen den Eindruck, daß es mehr um eine Arbeitsbeschaffung für das Institut als um die Dekkung eines Bedarfs ging. Der Bundesminister hat sich dazu nicht geäußert.

177. Das Institut konnte, wie sich schon bald zeigte, trotz der nachdrücklichen Unterstützung durch den Bundesminister und der guten Bezahlung seiner Bediensteten die besonderen Leistungen nicht erbringen, die in Aussicht gestellt worden waren.

Der weitgehende Ausfall von Beiträgen aus der Industrie und von Lehrgangsgebühren führte bereits 1973 zu einem Haushaltsdefizit. 1974 erreichten die Ausgaben bei einem genehmigten Haushalt von 2,09 Millionen Rechnungseinheiten (RE, 1 RE damals ca. 3 DM) 2,51 Millionen RE, denen nur Einnahmen von 1,656 Millionen RE gegenüberstanden. Die sich bereits Mitte 1974 abzeichnende kritische finanzielle Entwicklung veranlaßte den Verwaltungsrat zur Einsetzung eines Untersuchungsausschusses, dessen Ergebnisse im Oktober 1974 vorlagen. Daraufhin schlug der Fachreferent dem Bundesminister vor, das Institut sofort zu schließen. Eine gleichzeitige Prüfung der vertraglichen Bindungen ergab — in Unkenntnis des „Gentlemen's Agreement" —, daß die Kündigung des Abkommens frühestens Ende 1974 mit Wirkung Ende 1975 möglich sei.

Der Bundesminister stimmte der schnellstmöglichen Schließung zu. Am 17. Oktober 1974 gab der Parlamentarische Staatssekretär im Ausschuß für Forschung und Technologie des Deutschen Bundestages eine entsprechende Erklärung ab. Für die Sitzung des Verwaltungsrats des Instituts in Mailand am 16. und 17. Oktober erhielt der deutsche Vertreter aber die Weisung, nicht den Anstoß zur Auflösung des Instituts zu geben. Er gab deshalb dort den Entschluß des Bundesministers nicht bekannt und schloß sich dem dann angenommenen Vorschlag eines anderen Landes an, wonach der Personalbestand des Instituts zum 1. November 1974 von 50 auf 7 Personen verringert werden sollte, was die Einstellung des Lehrbetriebs bedeutete. Zugleich wurde die bereits erwähnte Gruppe von Fachleuten zur Prüfung weiterer Verwendungsmöglichkeiten des Instituts gebildet (s. Nr. 173). Der Bundesminister hat das Vorstandsmitglied einer Großforschungseinrichtung als seinen Vertreter in diese Arbeitsgruppe entsandt und später mit ihm und mit Vertretern der deutschen Industrie Verhandlungen im Rahmen der Aufgabenstellung der Arbeitsgruppe geführt. Erst als sich aus dem Bericht der Arbeitsgruppe ergab, daß keine weitere Möglichkeit zur Fortführung des Instituts bestand, hat er die Mitgliedschaft der Bundesrepublik Ende 1975 für Ende 1976 gekündigt, nachdem Versuche einer einvernehmlichen Schließung zu einem früheren Zeitpunkt gescheitert waren.

Am 12. Juli 1976 ist das Institut durch Beschluß der Generalversammlung aufgelöst worden. Die Abwicklung soll Ende 1976 abgeschlossen sein.

178. Der Bundesrechnungshof hat aus den Akten des Ministeriums nicht feststellen können, ob die Meinungsbildung für die Weisung an den deutschen Vertreter zur Verwaltungsratssitzung am 16./17. Oktober 1974 nur auf außenpolitische Rücksichtnahme zurückzuführen war oder ob dabei auch die Tatsache des „Gentlemen's Agreement" eine Rolle gespielt hat. Er hat beanstandet, daß die Entscheidung des Bundesministers nicht auch durch eine entsprechend klare Stellungnahme im Verwaltungsrat zum Ausdruck gekommen ist. Selbst wenn die Bundesrepublik Deutschland an das „Gentlemen's Agreement" gebunden war, also erst zum Ende 1976 hätte ausscheiden können, hätte sie sich an der Arbeitsgruppe und dem mit ihrer Tätigkeit verbundenen Aufwand im nationalen Bereich nicht

mehr zu beteiligen brauchen, nachdem der Bundesminister im Oktober 1974 die Schließung ohne jede Einschränkung gebilligt hatte.

Der Bundesminister hat erwidert, Grundlage für die Weisung an den deutschen Vertreter in der Verwaltungsratssitzung am 16./17. Oktober 1974 sei die Absicht gewesen, das Institut unter Einhaltung der vertraglichen Bindungen so schnell wie möglich im Einvernehmen mit den anderen Staaten zu schließen, weil außenpolitische Rücksichten hätten genommen werden müssen. In diesem Rahmen habe er auch später alles versucht, um mit den anderen Mitgliedstaaten zu einer Einigung zu kommen. Erst als diese Bemühungen gescheitert seien, habe er, auch in Übereinstimmung mit dem „Gentlemen's Agreement", die Mitgliedschaft zum Jahresende 1976 gekündigt.

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht. Den Hinweis auf außenpolitische Rücksichten hält er angesichts der klaren Stellungnahme der Bundesregierung bei finanziell wesentlichen bedeutenderen Fragen zu anderen zwischenstaatlichen Einrichtungen für nicht überzeugend. Nachdem die Bundesregierung die Einrichtung des Instituts maßgeblich gefördert, seine Tätigkeit bis zuletzt nach Kräften unterstützt und den größten Beitragsanteil geleistet hatte, konnte sie auch zuerst die Folgerungen aus dem Scheitern des Versuchs ziehen.

179. Die Rechnungsprüfer des Instituts haben sich in ihrem Bericht über das Rechnungsjahr 1974 eingehend mit den Ursachen des Defizits befaßt, das den Anlaß zur Einstellung des Institutsbetriebs gab. Sie kommen zu dem Ergebnis, daß dafür einmal eine viel zu optimistische Einnahmeschätzung, zum anderen eine über die Haushaltsermächtigungen weit hinausgehende Festlegung von Ausgaben ursächlich gewesen sei. Sie kritisieren dabei insbesondere die mangelnde Kontrolle der Bindungsermächtigungen. Das Verfahren scheine einfach darin bestanden zu haben, daß der Generaldirektor jede Mittelbindung selbst genehmigte. Die Rechnungsprüfer konnten allerdings nicht feststellen, inwieweit die Mehrausgaben vermeidbar waren.

Auf diese Feststellungen hin hat die Bundesregierung, veranlaßt vom Bundesminister der Finanzen, im Verwaltungsrat des Instituts die Entlastung für das Haushaltsjahr 1974 von der Klärung der Verantwortlichkeit des Generaldirektors des Instituts abhängig gemacht.

Der ehemalige Generaldirektor hat 1975 erklärt, er habe Generalversammlung und Verwaltungsrat 1974 laufend über die finanzielle Entwicklung unterrichtet. Das Defizit sei darauf zurückzuführen, daß er sich entsprechend den Wünschen der Lenkungsgremien um die Weiterführung des Instituts bemüht habe.

Der Bundesminister der Finanzen hat der Entlastung zugestimmt, nachdem zu erwarten war, daß die anderen Mitgliedstaaten ebenfalls zustimmen würden. Die Entlastung ist in der Sitzung der Generalversammlung am 12. Juli 1976 erteilt worden.

180. Der Generaldirektor war für drei Jahre angestellt. Sein Beschäftigungsverhältnis war bis zum 5. Oktober 1974 vertraglich befristet. Über eine Verlängerung war nicht entschieden. Nach dem Personalstatut des Instituts verlängerte sich das Beschäftigungsverhältnis jedoch automatisch um sechs Monate. In der Generalversammlung am 23. Oktober 1974 erklärte der Generaldirektor seinen sofortigen Rücktritt, als sein Wunsch auf Weiterführung des Instituts keine Zustimmung fand. Der Vorsitzende nahm den Rücktritt an und erklärte — mit Zustimmung aller Regierungsvertreter —, daß der Generaldirektor in Würdigung seiner Verdienste nicht schlechter gestellt werden solle als die gekündigten Bediensteten. Er hat demzufolge acht Monatsgehälter als Abfindung erhalten, wovon drei Monate auf Entschädigung für nicht genommenen Urlaub entfallen. Der deutsche Sitzungsvertreter hatte zu dieser Entscheidung keine Weisung des Bundesministers. Er hat darüber auch nicht schriftlich berichtet.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der deutsche Vertreter der freiwilligen Zahlung der Abfindung zustimmte, ohne die Zustimmung des Bundesministers einzuholen, zumal die Frage einer etwaigen Mitverantwortung des Generaldirektors für die Entstehung des Defizits noch zu klären war. Das Defizit war damals bereits bekannt, die Feststellungen der Rechnungsprüfer standen allerdings noch aus. Der Bundesrechnungshof hat außerdem beanstandet, daß der deutsche Sitzungsvertreter über diesen wichtigen Vorgang nicht berichtet hat.

181. Allgemein hat der Bundesrechnungshof beanstandet, daß aus den Akten über die Mitwirkung auch in anderen zwischenstaatlichen Einrichtungen vielfach nicht erkennbar sei, welche Weisung der Teilnehmer an Verhandlungen in zwischenstaatlichen Gremien erhalten habe. Für wichtige Fragen müßten, wie zum Teil schon bisher, ausführliche Weisungen, ggf. unter Beteiligung zuständiger anderer Ressorts erarbeitet und erteilt werden.

Der Bundesminister hat erwidert, daß er jetzt so verfahre, wobei im Einzelfall Umfang und Inhalt der Notizen über Weisungen dem Gewicht der jeweiligen Sachfrage angepaßt würden.

Energieforschung und -technologie

(Kapitel 30 05)

Förderung der nichtnuklearen Energieforschung und Technologie

(Titel 683 16)

Haushaltsjahr 1976 und früher

Ausgaben für eine Energiesparfibel

182. Im Dezember 1973 veranlaßte der Bundesminister eine Großforschungseinrichtung, eine für den Endverbraucher bestimmte „Energiesparfibel" zu erarbeiten. Die Arbeiten wurden nicht beendet. Im

Dezember 1974 erteilte der parlamentarische Staatssekretär die Weisung, sie wieder aufzunehmen. Das Fachreferat leitete eine Ausschreibung ein. Sie führte am 15. Januar 1976 zur Auftragserteilung an eine der anbietenden Firmen zum Selbstkostenerstattungspreis von höchstens 239 477 DM. Nach dem Vertrag soll die Energiesparfibel den Endverbraucher, d. h. die gesamte Bevölkerung, ansprechen und erkennbar machen, wo, wann und mit welchen Mitteln Energie eingespart werden kann. An dem Auftrag wurde als Unterauftragnehmerin eine Firma beteiligt, die bereits an einer Studie über Technologien zur Einsparung von Energie arbeitete. Ihre Erkenntnisse sollten in der Fibel verwendet werden.

Die Haushaltsmittel für die Erstellung der Broschüre sollen dem Titel 683 16 entnommen werden, aus dem nichtnukleare Energieforschung und Technologie gefördert werden soll.

Im Haushalt des Bundesministers für Wirtschaft sind seit 1975 bei Kapitel 09 02 Titel 531 02 Mittel für Öffentlichkeitsarbeit zur Aufklärung der Energieverbraucher über die Möglichkeiten einer rationellen und sparsamen Energieverwendung ausgebracht. Aus den Erläuterungen ergibt sich, daß die Bundesregierung bereits zu Beginn des Winters 1974 eine entsprechende Aktion durchgeführt hat.

In den Akten des Ministers befindet sich im übrigen ein Schreiben des Verbandes der Energieabnehmer e. V. in Hannover vom 2. Juli 1975, aus dem hervorgeht, daß dieser Verband im Rahmen einer Aktion „Rationelle Energienutzung" zur Verwendung im betrieblichen Bereich Merkblätter, Sparfibeln und Sparposter entwickelt hat, die zum Selbstkostenpreis bezogen werden können.

Der Fachreferent hat sich vor der Einholung von Angeboten nicht mit dem Bundesministerium für Wirtschaft in Verbindung gesetzt, um die Notwendigkeit der Erarbeitung einer Energiesparfibel und die Möglichkeit einer Finanzierung aus dem dafür vorgesehenen Titel zu klären. Er hat auch aus dem Schreiben des Verbandes der Energieabnehmer keine Folgerungen gezogen. Aus einer Aktennotiz ergibt sich lediglich, daß er sich bereits mit anderen Arbeiten für überlastet hielt, als er die Weisung zur Erarbeitung der Energiesparfibel empfing.

183. Der Bundesrechnungshof, der von der Erteilung und dem Inhalt des Auftrags durch eine ihm übersandte Kopie erfahren hatte, hat bei der Beratung des Haushaltsentwurfs 1976 mit den Berichterstattern des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages beanstandet,

— daß der Auftrag aus Mitteln finanziert wird, die dafür nicht vorgesehen sind, und

— daß der Bundesminister sich nicht vor der Auftragserteilung mit dem Bundesminister für Wirtschaft in Verbindung gesetzt hat.

Darauf haben Vertreter des Bundesministeriums erklärt, es handele sich bei dem Auftrag nicht um eine Energieparfibel für die gesamte Bevölkerung. Die Auftragnehmerin solle lediglich die wissenschaftlichen Ergebnisse der Studie über Technologien zur Einsparung von Energie für eine Verwendung für die Forschungs- und Energiepolitik darstellen. Bei den Verhandlungen im Haushaltsausschuß hat der Bundesminister diese Behauptungen sinngemäß wiederholt. Im Verlauf des Schriftwechsels hat der Bundesminister erklärt, die Notwendigkeit einer Abstimmung mit dem Bundesminister für Wirtschaft stelle sich für ihn erst, wenn es um die Frage gehe, ob Teile der in Auftrag gegebenen Arbeit für die Öffentlichkeitsarbeit verwendbar seien.

Der Bundesrechnungshof hat abschließend festgestellt, daß die Erklärungen bei den Haushaltsverhandlungen mit Ausnahme des Hinweises auf die Verwertung der Studienergebnisse über Technologien zur Energieeinsparung nicht zutreffend waren. Er hat beanstandet, daß der Bundesminister vor der Auftragserteilung sich nicht mit dem Bundesminister für Wirtschaft über den Bedarf für eine neue „Energiesparfibel" und ihre Finanzierung aus Einzelplan 09 abgestimmt hat, obwohl er spätestens durch das Schreiben des Verbandes der Energieabnehmer auf einschlägige Vorarbeiten hingewiesen worden war, und daß er die Haushaltsmittel für die Bezahlung seines Auftrages einem Titel entnehmen will, dessen Zweckbestimmung und Erläuterung die Finanzierung einer solchen Fibel nicht vorsehen. Wenn das Fachreferat mit anderen Arbeiten überlastet und deshalb außerstande gewesen sein sollte, die neue Aufgabe sachgemäß wahrzunehmen, hätte es die Leitung auf diesen Umstand hinweisen müssen.

Uranversorgung/Brennstoffkreislauf
(Titel 683 25)

Haushaltsjahr 1975 und früher

184. Die Bundesrepublik hat 1970 mit zwei anderen Staaten ein Abkommen zur Entwicklung und Anwendung eines Anreicherungsverfahrens geschlossen. Auf deutschen Vorschlag wurden die Aufgaben auf zwei trilaterale Gesellschaften aufgeteilt, von denen die eine für Planung und Errichtung einschlägiger Anlagen, die andere für deren Betrieb zuständig sein sollte. Der Bundesminister ging dabei davon aus, daß diese Aufteilung ein natürliches Spannungsverhältnis zwischen Herstellern und Betreibern schaffen und sich günstig auf die Preise der Anlagen auswirken werde. Die beiden anderen Vertragspartner, bei denen alle genannten Aufgaben national in den Händen jeweils einer Gesellschaft liegen, die ganz oder überwiegend Staatseigentum ist, teilten diese Auffassung nicht, stimmten aber der Errichtung von zwei Gesellschaften zu.

Die Aufteilung hat sich nicht bewährt. Sie führte zu Kompetenzstreitigkeiten zwischen den beiden Gesellschaften, wobei die deutschen Firmen Meinungsverschiedenheiten vor den ausländischen Partnern austrugen. Außerdem stellte sich heraus, daß entgegen den ursprünglichen Erwartungen nicht alle nationalen Aktivitäten in den beiden Gesellschaften mit zwischenstaatlicher Beteiligung

aufgingen. Dieser Umstand führte 1974 dazu, daß auf deutsches Betreiben eine gemeinsame Geschäftsführung geschaffen, die Aufgaben neu bestimmt und fast vollständig auf eine der beiden Gesellschaften übergeleitet wurden. Sie übernahm auch das Personal der zweiten Gesellschaft, soweit es nicht zu den nationalen Muttergesellschaften zurückkehrte.

Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß durch die Errichtung von zwei Gesellschaften Mehrkosten entstanden sind. Sie hätten sich vermeiden lassen, wenn die deutsche Seite ihr an sich richtiges Vorhaben der Aufgabenaufteilung auf zwei Gesellschaften aufgegeben hätte, als sie erkannte, daß die ausländischen Partner in beiden Gesellschaften durch die gleiche nationale Gesellschaft vertreten werden sollten. Der Mehraufwand war dann nicht mehr gerechtfertigt.

Der Bundesminister hat erwidert, die Vertretung durch jeweils eine nationale Firma in den beiden trilateralen Gesellschaften habe das von ihm erstrebte Ziel nicht zwangsläufig verhindert. In einem der beiden Länder sei das staatliche Unternehmen ein Konzern. Bei Konzernen seien Spannungsfelder zwischen den einzelnen Abteilungen möglich und sogar vorgesehen.

Der Bundesrechnungshof hält seine Beanstandung aufrecht. Die Erwartung des Bundesministers, wettbewerbsähnliche Verhältnisse auf dem hier in Frage kommenden Gebiet angesichts eines Staatsmonopols in den beiden anderen Ländern zu erreichen, ist wenig realistisch.

185. Die drei Regierungen, die mit gleichen Anteilen das Forschungs- und Entwicklungsprogramm der Planungsgesellschaft voll und deren nicht programmgebundene Verwaltungskosten zu 90 v. H. finanzieren, üben die Kontrolle durch einen sogenannten Gemeinsamen Ausschuß aus, der aber satzungsgemäß nur für im einzelnen aufgeführte Fragen von grundsätzlicher Bedeutung zuständig ist. Dazu gehört auch die Bewilligung des Jahreshaushalts für Forschung und Entwicklung. Für die nicht programmgebundenen Verwaltungskosten der Gesellschaft hatten die Regierungen für fünf Jahre einen voraussichtlichen Bedarf von 24 Millionen DM (Bundesanteil 7,2 Millionen DM) festgestellt.

Die deutsche Seite ist in der Gesellschaft durch eine Tochtergesellschaft zweier Industriefirmen vertreten. Der Bundesminister hat von den nachstehenden Beanstandungen erst durch die Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes erfahren.

186. Der Bundesminister hatte in seinem Zuwendungsbescheid bestimmt, daß die Mittel ausschließlich für den deutschen Anteil am gemeinsamen Forschungs- und Entwicklungsprogramm 1973 verwendet werden dürften. Diese Bedingung ist nicht immer erfüllt worden. Obwohl die Geschäftsführung der Gesellschaft bestimmte Arbeiten nicht unterstützen wollte, weil sie nicht zum gemeinsamen Programm gehörten, wurde sie durch den Beirat — in dem leitende Mitarbeiter der nationalen Gesellschaften und der hinter ihnen stehenden Firmen die Grundsatzentscheidungen für die Geschäftsführung treffen — veranlaßt, hierfür in einem Falle 850 052,95 DM zu zahlen. In einem anderen Fall sind die Kosten von Arbeiten, die nicht zum gemeinsamen Programm gehörten, mit 1 972 393,04 DM erstattet worden. Diese Kosten waren zudem bereits zu Lasten eines nationalen Programms abgerechnet worden. Auch hierbei hatte der Beirat die entsprechende Empfehlung ausgesprochen. In einem dritten Fall veranlaßte der Beirat die Geschäftsführung des gemeinsamen Unternehmens zur Bezahlung einer Rechnung von 335 761 DM für Arbeiten, die weder zum Programm gehörten noch von dem Unternehmen bestellt worden waren. In allen drei Fällen sind die Entscheidungen des Beirates von dem Gesichtspunkt bestimmt worden, die von den Regierungen bereitgestellten Mittel zu verbrauchen, obwohl das Programm diese Ausgaben nicht vorsah.

Der Bundesminister hat auf die Beanstandung des Bundesrechnungshofes erwidert, der Gemeinsame Ausschuß hätte für eine nachträgliche Einbeziehung der Arbeiten gestimmt, wenn die Gesellschaft um eine entsprechende Programmergänzung gebeten hätte. Er habe den Vorgang jedoch gerügt, weil die formale Zustimmung gefehlt habe.

Der Bundesrechnungshof hat gebeten, entweder nachträglich eine sachlich begründete Entscheidung des Gemeinsamen Ausschusses herbeizuführen und ihn davon zu unterrichten oder den auf den Bund entfallenden Anteil der nicht zweckentsprechend verwendeten Mittel zurückzufordern.

187. Die Gesellschaft wies in der Bilanz zum 31. Dezember 1973 eine Rückstellung von 1 220 417 DM für die Abgeltung der Kosten bestimmter Sonderbetriebsmittel aus. Bis Februar 1976 hatte der Gemeinsame Ausschuß jedoch weder über die Anerkennung solcher Kosten noch über die Modalitäten der Abgeltung entschieden. Die Einstellung einer entsprechenden Verbindlichkeit in der Bilanz hatte zur Folge, daß Mittel der Vertragsstaaten in Anspruch genommen wurden, ohne daß entsprechende Zahlungsverpflichtungen vorlagen. Der Bundesminister will auf eine rasche Entscheidung drängen.

188. Zu den Kosten des Forschungs- und Entwicklungsprogramms, die die drei Staaten zu gleichen Teilen tragen sollen, hat die Bundesregierung 1973 18 907 250 DM gezahlt, die beiden anderen Regierungen nur je 18 190 000 DM. Der Bundesminister hat auf die Beanstandung des Bundesrechnungshofes erwidert, es sei dem gemeinsamen Unternehmen nicht möglich, den zuviel gezahlten Betrag zurückzuzahlen, weil es — wie bereits erwähnt — für die Nutzung bestimmter Sonderbetriebsmittel Rückstellungen bilden müsse. Der Bundesrechnungshof hält es für unzulässig, die beiden Fragen zu verbinden. Höhere Kosten müßten von allen Gesellschaftern zu gleichen Teilen getragen werden. Er hat den Bundesminister aufgefordert, auf der Rückzahlung der 717 250 DM zu bestehen.

189. Die Gesellschaft erzielte aus der Verzinsung ihrer Bankguthaben bis Mai 1975 Erträge von rd. 1,4 Millionen DM. Sie sind u. a. darauf zurückzuführen, daß die Regierungen ihre Beiträge früher als notwendig leisteten. Die Verwendung der Zinserträge ist vertraglich nicht geregelt. Der Bundesminister ist mit dem Bundesrechnungshof der Meinung, daß sie den Regierungen zustehen. Er hat jedoch mitgeteilt, daß die Klärung der Angelegenheit von den anderen Regierungsvertretern im Gemeinsamen Ausschuß von der Entscheidung über die Vergütung der Nutzung von Sonderbetriebsmitteln abhängig gemacht werde. Der Bundesrechnungshof hält es auch in diesem Fall für unzulässig, beide Fragen miteinander zu verbinden.

190. Die Beiratsmitglieder haben die Höhe ihrer Vergütungen selbst beschlossen. Es erhielten

der Vorsitzende	12 000 DM
der stellvertretende Vorsitzende	10 000 DM
jedes weitere Mitglied	8 000 DM

jährlich sowie Sitzungsgelder zwischen 100 DM und 400 DM pro Tag und Fahrkostenersatz. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Beirat über die Höhe der Bezüge seiner Mitglieder entschieden hat, ohne wenigstens die Stellungnahme der Geldgeber einzuholen. Selbst wenn dazu keine rechtliche Verpflichtung bestand, wäre angesichts der Interessenlage und der fast vollen Finanzierung durch die öffentliche Hand dazu Anlaß gewesen. Der Bundesminister teilt diese Auffassung. Er hat den deutschen Gesellschafter in dem gemeinsamen Unternehmen gerügt und weitere Sachaufklärung verlangt.

191. In den Jahren 1973 bis 1975 sind drei Geschäftsführer der Gesellschaft — z. T. vorzeitig — ausgeschieden. Sie haben über das Ende ihrer Tätigkeit hinaus z. T. erhebliche Leistungen erhalten.

Vertragsdauer	ausgeschieden am	Abfindung DM
A 1. Juli 1971 bis 30. Juni 1976	31. Oktober 1973	363 545
B 1. November 1973 bis	15. Oktober 1974	76 000
C 1. Juli 1971 bis 30. Juni 1976	31. März 1975	rd. 111 000

Die Gründe für das vorzeitige Ausscheiden sind nicht aktenkundig. Im Fall B bestand nach Meinung der Gesellschaft und des zuständigen Finanzamtes kein Anspruch auf eine Abfindung. B war nur auf Grund einer mündlichen Abrede vorläufig tätig, da es zu dem vorgesehenen schriftlichen Anstellungsvertrag nicht kam. Vereinbarungen über die Dauer des Anstellungsverhältnisses und eine Abfindung bestanden daher nicht. Der Bundesminister war über die Auswirkungen der Umbesetzungen in der Geschäftsführung nicht im notwendigen Umfang unterrichtet worden. Er hat dieses Verhalten gerügt und weitere Sachaufklärung verlangt.

192. Die Gesellschaft mietete am 22. November 1973 für die Dauer von zehn Jahren ein Verwaltungsgebäude. Vermieterin war eine Gesellschafterin ihres deutschen Teilhabers. Bis zur Vereinbarung der endgültigen Miete hatte das Unternehmen eine monatliche Abschlagszahlung von 33 000 DM sowie eine jährliche Nebenkostenpauschale von 4 500 DM zu leisten. Der Beirat wurde erst nach Vertragsabschluß am 6. Dezember 1973 mit der Angelegenheit befaßt. Er hatte Zweifel, ob es richtig sei, das Gebäude vor der Entscheidung über die Reorganisation zu mieten. Im Hinblick auf die unzureichende Unterbringung des Unternehmens billigte er die Entscheidung nachträglich. Das Verwaltungsgebäude wurde jedoch nie bezogen. Wegen der Reorganisation wurde am 13. Dezember 1974 vielmehr vereinbart, den Mietvertrag rückwirkend aufzuheben, dafür Abstand zu zahlen und die Vermieterin für bestimmte entgangene Vorteile zu entschädigen. Das Unternehmen zahlte insgesamt 617 160 DM. Für die Aufhebung des Mietvertrages über die Fernsprechanlage zahlte es weitere 86 580 DM.

Der Bundesrechnungshof hat den Abschluß des Mietvertrages beanstandet. Die Gesellschaft hat nicht unter Zeitdruck gestanden, weil der Mietvertrag für das bisher benutzte Verwaltungsgebäude bis Mitte 1976 mit einer Verlängerungsoption lief. Auch war die Vermieterin über ihre Vertreter im Beirat des gemeinsamen Unternehmens laufend über alle Einzelheiten der geplanten Reorganisation informiert. Ein mit eigenen Mitteln arbeitendes Unternehmen hätte in gleicher Lage die Verträge nicht geschlossen.

Der Bundesminister hat dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, daß ihn die bisherige Stellungnahme der Gesellschaft nicht befriedigt habe. Er habe das Verhalten gerügt und erwarte weiteren Aufschluß.

193. Zu der Verwendung der global bewilligten Mittel für die nicht projektgebundenen Verwaltungsausgaben der Gesellschaft, auf die sich die drei letzten Beanstandungen beziehen, hat der Bundesrechnungshof allgemein beanstandet, daß der Bundesminister durch diese globale Bewilligung auf die Kontrolle über die Verwendung eines nicht unerheblichen Betrages verzichtet habe.

Der Bundesminister hat erwidert, er habe darauf vertraut, daß die Eigenbeteiligung von 10 v. H. die privaten deutschen Firmen und ihre Beiratsmitglieder zur sparsamen Mittelverwendung veranlassen werde.

Der Bundesrechnungshof hat dem entgegengehalten, daß auch hier wie bei der Frage der Gründung von zwei Gesellschaften die Erwartungen des Bundesministers kaum der Realität entsprachen.

Der Bundesminister wird sich bei ähnlichen Vorhaben künftig weitergehende Einwirkungsmöglichkeiten vorbehalten müssen und sein Informationsrecht sowie die Aufsicht über die Vertreter der Bundesin-

teressen in supranationalen Gesellschaften wirkungsvoller auszuüben haben. Das erscheint besonders dann erforderlich, wenn der Zuwendungsempfänger selbst sich nur geringfügig an den Projektkosten beteiligt.

Max-Planck-Institut für Plasmaphysik in Garching bei München

(Titel 685 62)

Haushaltsjahre 1973 bis 1975

Gutachtliche Stellungnahme zur Organisiation des Fertigungsbetriebes im Max-Planck-Institut für Plasmaphysik in Garching bei München

194. Der Bundesrechnungshof hat die Verwendung von Zuwendungen an das Max-Planck-Institut für Plasmaphysik in Garching bei München geprüft und aus diesem Anlaß auch zur Organisation des Fertigungsbetriebes gutachtlich Stellung genommen.

In diesem Betrieb entwickelt und fertigt das Institut zahlreiche Versuchseinrichtungen zur Erforschung der plasmaphysikalischen und technologischen Grundlagen für einen Kernfusionsreaktor.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes war die Fertigung auf zu viele Werkstätten verteilt und unzureichend koordiniert. Neben zentralen Werkstätten gab es 22 den wissenschaftlichen Bereichen eingegliederte mechanische Werkstätten. Darüber hinaus verfügten einige Bereiche über glastechnische Werkstätten sowie über Konstrukteure. Insbesondere mangelte es an zentraler Lenkung der Aufgaben- und Arbeitsverteilung und am flexiblen Einsatz der Kräfte. Unterlagen über die Gesamtkapazität des Fertigungsbetriebes und dessen Auslastung waren im übrigen nicht vorhanden.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen

— die Konstruktionsaufgaben zentral und durch Arbeitsaufträge erledigen zu lassen,

— die Auftragsabwicklung mehr als bisher durch die zentrale Arbeitsvorbereitung zu planen, zu steuern und zu kontrollieren,

— die von der mechanischen Zentralwerkstatt abgesetzten mechanischen Werkstätten aus den wissenschaftlichen Bereichen aus- und dem Betrieb Zentrale Technische Einrichtungen einzugliedern sowie deren Zahl von bisher 22 auf sechs zu verringern,

— die Kapazitäten dieser Werkstätten zentral zu steuern,

— die personellen und maschinellen Kapazitäten zentral zu erfassen und zu planen,

— den Einsatz von Fachkräften in Elektronik und Glastechnik durch den Bereich Zentrale Technische Einrichtungen zu lenken,

— Aufträge mehr als bisher an Firmen zu vergeben.

Der Bundesrechnungshof erwartet, daß bei Berücksichtigung der Empfehlungen die vorhandenen Kapazitäten im Fertigungsbetrieb besser genutzt werden. Damit wäre zusätzlicher Leistungsbedarf bei größeren Projekten abzudecken.

Der Bundesminister hat erklärt, daß die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes die Grundlage für die Neuordnung des Fertigungsbetriebes im Institut bilden. Er hat das Gutachten auch anderen Großforschungseinrichtungen zur Kenntnis gegeben.

Erste Maßnahmen zur Neuordnung des Fertigungsbetriebes sind bereits durchgeführt.

Der Bundesrechnungshof wird den Fortgang der Änderungen weiter beobachten.

Weltraumforschung und Luftfahrtforschung

(Kapitel 30 06)

Zuwendungen zur institutionellen Förderung der Deutschen Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt e.V. (DFVLR)

(Titel 685 55)

damit verbunden

Bundesminister für Verteidigung

(Einzelplan 14)

(Kapitel 14 20)

(Titel 685 11)

Haushaltsjahr 1973 und früher

195. Der Bundesminister gewährt seit 1969 der DFVLR — wie vorher bereits deren Rechtsvorgängerinnen — Zuwendungen zur Deckung ihres allgemeinen Finanzbedarfs, soweit dieser nicht durch Eigenerträge und Zuwendungen Dritter ausgeglichen werden kann. Die Bewilligungsbedingungen des Bundesministers sahen bis zum Haushaltsjahr 1971 vor, daß die für den Betriebshaushalt (Personalausgaben und sächliche Verwaltungsausgaben) abgerufenen, aber nicht verwendeten Zuwendungen zurückzuzahlen waren. Nach seit 1972 geltenden Bewilligungsbedingungen darf die Anstalt die nicht verwendeten Zuwendungsmittel behalten, muß sie jedoch bei der Inanspruchnahme der für den Betriebshaushalt des Folgejahres gewährten Zuwendung berücksichtigen.

Am Jahresende bestehende Rückzahlungs- oder Ausgleichspflichten mußten sich aus dem Verwendungsnachweis ergeben, den die DFVLR dem Ministerium vorzulegen hatte. Sie führt ihre Bücher nach dem System der kaufmännischen Buchführung. Der Verwendungsnachweis war daher vor allem durch eine sog. Vergleichsrechnung zu erbringen, die die Verbindung zwischen dem kaufmännischen Jahresabschluß und der kameralistischen Buchführung des Bundes darstellte.

Die DFVLR hat jedoch bis einschließlich 1973 keine richtige Vergleichsrechnung erstellt. Auch eine der Rechtsvorgängerinnen mit kaufmännischer Buchführung war dieser Bedingung nicht nachgekommen. Die Zuwendungen des Bundesministers wurden deshalb bis dahin nicht nach den maßgebenden

Bewilligungsbedingungen abgerechnet. Erst nach wiederholten Beanstandungen des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister erreicht, daß erstmals für das Jahr 1974 eine vorschriftsmäßige Vergleichsrechnung aufgestellt worden ist. Für die Zeit davor läßt sich nicht mehr ermitteln, inwieweit die DFVLR oder ihre größte Rechtsvorgängerin jeweils am Jahresende zur Rückzahlung oder Anrechnung von Zuwendungsmitteln verpflichtet war.

196. Die DFVLR führt zu ihrer Entschuldigung an — der sich der Bundesminister angeschlossen hat —, es sei beim Zusammenschluß ihrer Rechtsvorgängerinnen im Jahre 1969 nicht sofort möglich gewesen, ein Rechnungswesen aufzubauen, das auch die Voraussetzungen für die vom Bundesminister verlangte Vergleichsrechnung und damit für eine bestimmungsgemäße Abrechnung der Zuwendungen bot. Die buchungstechnischen Grundlagen hierfür hätten erst in den Jahren 1974 und 1975 geschaffen werden können. Nach Meinung des Bundesministers hatte er auch keine Möglichkeit, die Anstalt zu veranlassen, schon früher bestimmungsgemäße Vergleichsrechnungen zu erstellen. Er habe nur mit Mühe erreichen können, daß die Prüfung der Jahresabschlüsse einem anderen Abschlußprüfer übertragen wurde, der die Vergleichsrechnung 1974 aufgestellt habe.

Der Bundesrechnungshof hat das nicht anerkannt. Die DFVLR und ihre Rechtsvorgängerinnen und nicht der Abschlußprüfer waren schon vor dem Jahre 1969 verpflichtet, die zu ihrer institutionellen Förderung gewährten Bundeszuwendungen auf Ausgaben- und Einnahmenbasis abzurechnen. In dieser langen Zeit hätte es wie bei den anderen vom Bundesminister geförderten Großforschungseinrichtungen möglich sein müssen, die buchführungsmäßigen Voraussetzungen für eine bestimmungsgemäße Abrechnung der Zuwendungen zu schaffen. Nach Ansicht des Bundesrechnungshofes wäre dies auch geschehen, wenn der Bundesminister schon früher nachdrücklich auf der Einhaltung seiner Bewilligungsbedingungen bestanden hätte.

197. Die DFVLR ist als Zuwendungsempfängerin verpflichtet, die Kantinenrichtlinien des Bundes anzuwenden. Entsprechendes galt für ihre Rechtsvorgängerinnen. Nach den Kantinenrichtlinien des Bundesministers des Innern müssen die Betriebskosten, von geringen Ausnahmen abgesehen, durch die Preise gedeckt sein.

Die DFVLR, die in ihrem Bereich mehrere Kantinen in eigener Regie betreibt und bis vor kurzem auch eine Kantine verpachtet hatte, ist seit Jahren von den Kantinenrichtlinien des Bundes abgewichen, ohne die hierzu erforderliche Zustimmung der Bundesregierung zu haben. Kosten des Kantinenpersonals der Kantinen wurden weitgehend aus Bundeszuwendungen bestritten. Den Kantinenpächtern wurden Bedienstete der DFVLR unentgeltlich für den Küchenbetrieb zur Verfügung gestellt. Allein im Haushaltsjahr 1974 sind für diesen Zweck ca. 700 000 DM unzulässig verwendet worden. Unter Einbeziehung der Vergangenheit ergibt sich ein Betrag von ca. 3 bis 4 Millionen DM.

Die wiederholten Beanstandungen durch den Bundesrechnungshof haben in der Vergangenheit im wesentlichen nur dazu geführt, daß die DFVLR von Jahr zu Jahr zusagte, bei ihren größeren Kantinen auf einen den Kantinenrichtlinien entsprechenden Ausgleich von Kosten und Erträgen hinwirken zu wollen, wobei jedoch durch die im Betriebsverfassungsgesetz geregelte Mitbestimmung der Betriebsräte Grenzen vorgegeben seien.

Im September 1976 hat der Bundesminister mitgeteilt, er habe den Bundesminister der Finanzen um Zustimmung gebeten, bei zwei kleinen Standorten auch künftig von der uneingeschränkten Anwendung der Kantinenrichtlinien abzusehen. Alle übrigen Kantinen würden jetzt kostendeckend geführt.

(Einzelplan 30;

bis 1972 Einzelplan 31 — Bundesminister für Bildung

und Wissenschaft —)

Datenverarbeitung

(Kapitel 31 07)

Errichtung und Ausbau von Berufsbildungszentren für Datenverarbeitung

(Titel 893 01)

Haushaltsjahre 1972 bis 1974

198. Das 2. Datenverarbeitungsprogramm der Bundesregierung vom Jahre 1970 sah u. a. die Förderung von Berufsbildungszentren für Datenverarbeitung (DV-Bildungszentren) vor. Mit der Durchführung dieses Teilprogramms wurde durch Verordnung der Bundesregierung vom 31. Mai 1972 die Bundesanstalt für Arbeit beauftragt; Richtlinien der Bundesregierung vom 6. Juli 1972 regelten die Förderung im einzelnen.

Der damals zuständige Bundesminister für Bildung und Wissenschaft hatte an der Durchführung dieses Programms großes Interesse. Er legte Wert darauf, daß ein größeres DV-System für das DV-Bildungszentrum des Berufsfortbildungswerks des Deutschen Gewerkschaftsbundes GmbH noch im Jahre 1972 beschafft wurde.

Am 18. Dezember 1972 bewilligte die Bundesanstalt für Arbeit dem Zuwendungsempfänger zur Beschaffung von zwei Datenverarbeitungsanlagen (DVA) rd. 12 Millionen DM. Diese sollten, wie es die Richtlinien vorsahen, zwei Drittel der Gesamtkosten von rd. 18,3 Millionen DM decken. Hiervon sollten rd. 12,8 Millionen DM auf eine größere DVA, rd. 2,5 Millionen DM auf eine kleinere DVA und rd. 3 Millionen DM auf die Betriebs- und Anwenderprogramme entfallen, wie der Zuwendungsempfänger durch eine seinem Antrag vom 29. August 1972 beigefügte Preisübersicht der Lieferfirma belegte. Über den Betrag von 18,3 Millionen DM lautet eine Rechnung der Lieferfirma vom 6. Dezember 1972.

Die Bundesanstalt für Arbeit wies den Zuwendungsempfänger darauf hin, die Zuwendung dürfe nur insoweit und nicht eher angefordert werden, als Zahlungen im Rahmen des Zuwendungszweckes fällig seien. Der Zuwendungsempfänger habe bei Abruf des Zuschusses zu erklären, daß er seine Eigenmittel in Höhe von rd. 6 Millionen DM verbraucht habe.

Am 21. Dezember 1972 erklärte der Zuwendungsempfänger schriftlich, daß diese Bedingungen erfüllt seien. Die Bundesanstalt für Arbeit zahlte daraufhin die Zuwendung noch im Jahre 1972 aus.

Am 9. März 1973 teilte der Zuwendungsempfänger der Bundesanstalt für Arbeit mit, er habe in Verhandlungen mit der Lieferfirma eine Verminderung der Gesamtkosten auf rd. 14 Millionen DM erreicht, könne aber den Eigenanteil von einem Drittel dieses Betrages nicht aufbringen. Gleichwohl bitte er, ihm die Zuwendung in voller Höhe zu belassen.

Die Bundesanstalt für Arbeit entsprach diesem Antrag, nachdem sie die Zustimmung des Bundesministers und des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung eingeholt hatte, und legte mit Bescheid vom 19. Juni 1973 den durch eine Zuwendung des Bundes zu deckenden Anteil nunmehr auf 87,3 v. H. der ihr zuletzt genannten Gesamtkosten von 14 Millionen DM fest.

Im November 1974 unterrichtete der Zuwendungsempfänger die Bundesanstalt für Arbeit, daß die mit Hilfe der Zuwendung beschafften DVA für Schulungszwecke nicht mehr eingesetzt würden. Daraufhin widerrief die Bundesanstalt für Arbeit Ende 1974 ihre Bescheide vom 18. Dezember 1972 und 19. Juni 1973 dem Grunde nach; die betragsmäßige Festsetzung der Rückforderung behielt sie sich vor.

Am 31. Juli 1975 setzte die Bundesanstalt für Arbeit die Zuwendung auf rd. 10,5 Millionen DM neu fest, nachdem sie den zuwendungsfähigen Betrag um die Anschaffungskosten der kleineren Anlage gekürzt hatte. Sie forderte gleichzeitig einen Teilbetrag von rd. 1,5 Millionen DM nebst Zinsen zurück.

Zuvor hatte der Zuwendungsempfänger die größere Anlage mit Zustimmung des Bundesministers der Finanzen dem Bundesminister der Justiz übereignet. Eine endgültige Regelung über den Wertausgleich steht noch aus.

199. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, daß der Empfänger die Zuwendung durch unzutreffende Angaben erlangt und wesentliche Sachverhalte in seinem Antrag verschwiegen hatte.

So bat der Zuwendungsempfänger um baldige Genehmigung des Antrags, damit die Bestellung bei der Lieferfirma aufgegeben werden könne, obgleich er die Anlagen bereits gekauft hatte.

Die der Bundesanstalt für Arbeit mit dem Antrag vom 29. August 1972 vorgelegte Preisübersicht enthielt fiktive und überhöhte Posten in Höhe von zusammen etwa 6 Millionen DM. So betrug der Kaufpreis für die kleinere DVA nur rd. 1 Million DM, dagegen waren in der Preisübersicht 2,5 Millionen DM genannt. Außerdem war diese Anlage überhaupt nicht förderungsfähig, weil sie schon lange vor der Beantragung des Zuschusses im Bildungszentrum des Zuwendungsempfängers installiert und unabhängig von der Bewilligung des Zuschusses finanziert war. Ferner wurden Kosten für Anwenderprogramme angegeben, die nach den Richtlinien ebenfalls nicht hätten gefördert werden dürfen und die die Lieferfirma nach den damaligen Geschäftsgepflogenheiten unentgeltlich zur Verfügung stellte.

Auch stimmten die Angaben des Zuwendungsempfängers nicht, wonach die von ihm aufzubringenden Eigenmittel verbraucht gewesen seien.

Schließlich hat der Zuwendungsempfänger den bereits Ende 1972 erhaltenen Zuwendungsbetrag erst im Juli 1973 ausgegeben.

200. Die Bundesanstalt für Arbeit konnte im März 1973 aus Unterlagen, die ihr der Zuwendungsempfänger übersandt hatte, entnehmen, daß dieser bereits im Juli/August 1971 Kaufverträge über die Anlagen geschlossen hatte, die er nach seinem Antrag vom August 1972 angeblich erst erwerben wollte. Außerdem ergaben die Unterlagen, daß der Zuwendungsempfänger seinen Eigenanteil nicht aufgebracht und den im Dezember 1972 erhaltenen Zuwendungsbetrag bis dahin nicht ausgegeben hatte. Sie hat den Bundesminister und den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung nur andeutungsweise hierüber unterrichtet, als sie deren Zustimmung zu dem Bescheid vom 19. Juni 1973 einholte, in dem der Anteil des Bundes an der Zuwendung von 66,67 v. H. auf 87,3 v. H. erhöht wurde. Allerdings hätten auch die Ressorts aus den ihnen Anfang 1973 vom Zuwendungsempfänger unmittelbar übersandten Unterlagen Zweifel an der Ordnungsmäßigkeit des Förderungsantrages herleiten müssen. Die Rückforderung der Zuwendung hat die Bundesanstalt für Arbeit entgegen den Regelungen in den Allgemeinen Bewirtschaftungsgrundsätzen (ABewGr) nicht betrieben.

Der Bundesrechnungshof hat das Verhalten der Bundesanstalt für Arbeit beanstandet und darauf hingewiesen, daß die Bewilligung zu widerrufen und die Rückzahlung der Zuwendung zu fordern sei, weil sie durch unzutreffende Angaben erlangt worden war.

201. Die Bundesanstalt für Arbeit berief sich in ihrer Stellungnahme auf die Maßgeblichkeit des Förderungsantrages und auf ihren guten Glauben bei ihren Entscheidungen. Sie habe die im Jahre 1971 abgeschlossenen Kaufverträge als Kaufoption bzw. Rahmenverträge angesehen. Ferner habe sie angenommen, daß die Preisminderung das Ergebnis langer Verhandlungen zwischen Zuwendungsempfänger und Lieferfirma gewesen sei.

Wegen der vorzeitigen Inanspruchnahme der Mittel habe sie eine Zinsforderung geltend gemacht. Nach ihren Untersuchungen könne nicht bewiesen werden, daß der Empfänger die Zuwendung durch un-

zutreffende Angaben erlangt habe. Im übrigen habe sie sich deshalb nicht zur Rückforderung der Zuwendung entschließen können, weil sie den Unterrichtsbetrieb im DV-Bildungszentrum nicht habe gefährden wollen.

202. Der Bundesrechnungshof hat für die Zeit der Bewilligung und Auszahlung der Zuwendung den guten Glauben der Bundesanstalt für Arbeit nicht bezweifelt. Für die Frage der Rückforderung nach dem Bekanntwerden des wahren Sachverhalts kommt es jedoch darauf nicht an. Entgegen der Auffassung der Bundesanstalt für Arbeit steht fest, daß die Zuwendung aufgrund nicht zutreffender Angaben erlangt worden ist. Aus einer der Bundesanstalt für Arbeit im Mai 1975 bekannt gewordenen Vorlage für den Verwaltungsrat des Zuwendungsempfängers vom Februar 1973 ergibt sich eindeutig, daß eine Scheinrechnung vorgelegt worden war, um eine Zuwendung nicht nur von 66,67 v. H. sondern in voller Höhe des Kaufpreises der größeren DVA zu erlangen.

Bei gründlicher Prüfung hätte die Bundesanstalt für Arbeit auch feststellen können, daß das DV-Bildungszentrum im Jahre 1973 ohnehin in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten war, die schließlich im Laufe des Jahres 1974 zur Einstellung des DV-Ausbildungsbetriebs führten.

Zu beanstanden ist ferner, daß die Bundesanstalt für Arbeit vor ihrer Entscheidung über die Neufestsetzung der Zuwendung vom 31. Juli 1975 den Bundesrechnungshof nicht gehört hat. Dies hätte geschehen müssen, weil die Entscheidung die Nichtverfolgung von Ansprüchen betrifft, die der Bundesrechnungshof in seinen Prüfungsmitteilungen erörtert hatte (§ 96 Abs. 3 BHO).

203. Der Bundesminister hat erklärt, die Errichtung von DV-Bildungszentren sei wegen des Bedarfs an qualifizierten Fachkräften eine sehr wichtige Maßnahme gewesen. Er trage Verantwortung nur für fachliche Fragen der Gesamtplanung des Förderungsprogramms, nicht jedoch für die Prüfung der Antragsunterlagen des Zuwendungsempfängers oder für die Abwicklung der Bewilligungen durch die Bundesanstalt für Arbeit.

Die Auffassung des Bundesministers über seine eingeschränkte Verantwortlichkeit teilt der Bundesrechnungshof nicht. Wenn der Zuwendungsempfänger ihm schon unmittelbar Unterlagen über das zu fördernde Vorhaben übermittelt und er seine Zustimmung zu einzelnen Bescheiden der Bundesanstalt erteilt, kann er sich nicht darauf berufen, keinen Anlaß für eine Prüfung im einzelnen gesehen zu haben. Dazu bestand um so mehr Anlaß, als in den ihm vom Zuwendungsempfänger und von der Bundesanstalt für Arbeit übersandten Unterlagen sowie aus den Prüfungsmitteilungen des Bundesrechnungshofes zu erkennen war, daß die Förderungsvoraussetzungen hinsichtlich der Eigenbeteiligung nicht erfüllt und vom Zuwendungsempfänger die Gesamtkosten in nicht zutreffender Höhe angegeben worden waren.

204. Der Bundesrechnungshof hält daran fest, daß die Bundesanstalt für Arbeit die gesamte Zuwendung zuzüglich Zinsen zurückfordern muß. Der Bundesminister wird die Bundesanstalt für Arbeit anzuhalten haben, die Angelegenheit alsbald zu bereinigen.

Bundesminister für Bildung und Wissenschaft

(Einzelplan 31)

Bildungsplanung

(Kapitel 31 02)

Förderung von Versuchs- und Modelleinrichtungen und -programmen

(Titel 652 10 und 882 10)

Haushaltsjahre 1970 bis 1975

205. Der Bund fördert seit 1970 — in der Regel aufgrund von Vereinbarungen nach Art. 91 b GG — gemeinsam mit den Ländern die Planung und Durchführung von Modellversuchen im gesamten Bildungswesen. Er hat hierfür bis 1975 annähernd 400 Millionen DM aufgewendet, davon etwa 300 Millionen DM für Modellversuche im vorschulischen und allgemeinschulischen Bereich einschließlich der Lehrerfortbildung.

Das Zusammenwirken mit den Ländern erfolgt in der durch Abkommen vom 25. Juni 1970 errichteten Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung (BLK — jetzt: Gemeinsame Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung) nach Maßgabe der Rahmenvereinbarung zur koordinierten Vorbereitung, Durchführung und wissenschaftlichen Begleitung von Modellversuchen im Bildungswesen vom 7. Mai 1971 (Rahmenvereinbarung „Modellversuche"). Modellversuche sollen wichtige Entscheidungshilfen für die weitere Entwicklung des Bildungswesens bringen. In dem von den Regierungschefs von Bund und Ländern am 20. September 1973 gebilligten Bildungsgesamtplan sind Modellversuche als notwendige Maßnahmen zur Erreichung bestimmter bildungspolitischer Zielsetzungen ausdrücklich genannt.

Der Bildungsgesamtplan bezeichnet im Anschluß an Art. 91 b GG als eine der wesentlichen Zielsetzungen aller Reformüberlegungen die Einheitlichkeit des gesamten Bildungswesens in der Bundesrepublik Deutschland. Um dieses Ziel zu erreichen, darf sich die Beteiligung des Bundes an der Bildungsplanung nicht in der Mitfinanzierung erschöpfen, sondern muß sich auch auf die Mitplanung erstrecken.

Die Länder wollen entsprechend einem Beschluß der Ministerpräsidenten vom 28. Januar 1972 das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Bildungsplanung auf die Rahmenplanung beschränken und Einzelplanungen nur dann ausnahmsweise einbeziehen, wenn sie der Vorbereitung der Gesamtplanung dienen. Demgegenüber vertritt die

Bundesregierung den Standpunkt, daß der BLK umfassende Bildungsplanungsaufgaben zugewiesen worden seien.

206. Der Bundesrechnungshof hat Ende 1973 und 1975 die Ausgaben des Bundes für Modellversuche in verschiedenen Bildungsbereichen geprüft und beanstandet, daß eine Förderung erfolgte, obwohl keine zwischen Bund und Ländern ausreichend abgestimmte Auffassung über das Ausmaß der Bundesbeteiligung bei der Planung und Finanzierung sowie über die Auswahl, die Koordinierung, die Verlaufskontrolle, die Auswertung und die Umsetzung der Modellversuche bestand, und daß bei der Förderung ein unverhältnismäßig hoher Verwaltungsaufwand verursacht wurde.

Die folgenden Bemerkungen beziehen sich auf die Modellversuche im vorschulischen und allgemeinschulischen Bereich des Bildungswesens einschließlich der Lehrerfortbildung, gelten weitgehend aber auch für die Modellversuche in den anderen Bereichen des Bildungswesens.

Inhalt der Einzelvereinbarungen

207. Der Bund schließt über jeden einzelnen Modellversuch mit dem Sitzland eine gesonderte Vereinbarung gem. Art. 91 b GG ab. Diese Vereinbarungen enthalten Regelungen nur hinsichtlich der Finanzierung des Modellversuchs durch den Bund, nicht jedoch über das fachliche Zusammenwirken.

Koordinierung der Modellversuche

208. In die BLK werden von den Ländern nur solche Modellvorhaben eingebracht, die Gegenstand eines Antrages auf Bundeszuwendungen sind. Darüber hinaus gibt es offenbar noch eine beträchtliche Zahl weiterer Versuchsmaßnahmen, die die Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeiten ohne Mitwirkung des Bundes durchführen und die der BLK entgegen § 6 der Rahmenvereinbarung „Modellversuche" in der Regel nicht gemeldet werden. Ferner dürften zahlreiche Bildungseinrichtungen auch ohne einen finanziellen Mehraufwand Neuerungen erproben (kostenneutrale Versuche), deren Ergebnisse für die gemeinsame Entscheidungsfindung von Bund und Ländern wichtig sein können. Infolge mangelnder Koordinierung aller Versuche kann die BLK daher nur schwerlich gerade die Maßnahmen herausfinden, die mit finanzieller Bundeshilfe zusätzlich noch nötig sind.

Auswahl und Schwerpunktbildung

209. Zunächst wurden Modellversuche für fast alle Fragen des Bildungswesens in Gang gebracht. Dabei handelte es sich um Vorhaben von sehr unterschiedlichem Gewicht (z. B. Stufenmodelle, Teilbereichsfragen, Einzelfragen), die zum Teil ohne Bezug zueinander standen. Es fiel auf, daß zu Beginn der Bundesförderung oft die Anschaffung einer Vielzahl von Geräten — z. B. Video-Geräten, Fernsehanlagen, Mitschauanlagen, Vervielfältigungsapparaten, Druckmaschinen — stark im Antragstellerinteresse stand. Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß durch die Förderung des Bundes seit 1970 in größerer Zahl als bis dahin und in breiterer Streuung im ganzen Bundesgebiet wertvolle Initiativen insbesondere der Schulträger zur Weiterentwicklung des Bildungswesens hervorgerufen worden sind, die für sich allein bereits die Beteiligung des Bundes rechtfertigen. Auch wenn dies zugestanden werden könnte, hat auf der anderen Seite diese Form der Modellversuchsförderung ohne ausreichende Koordinierung den inhaltlichen Zweck, wichtige Hilfen für bildungspolitische Entscheidungen zu erhalten, nur zum Teil erreichen können. Die Bemühungen des Bundesministers in den zuständigen Gremien der BLK um eine nach Schwerpunkten geordnete und eine im Hinblick auf erforderliche bildungspolitische Entscheidungen ausgerichtete Auswahl der Modellversuche führten erst am 22. April 1974 zur Vereinbarung des Schwerpunktkatalogs für Modellversuche und ihre wissenschaftliche Begleitung, der allerdings keine thematische Einschränkung gegenüber dem Bildungsgesamtplan enthält und insofern noch keine wirkliche Schwerpunktbildung darstellt.

Versuchsziele

210. Als besonderer Mangel vieler Modellversuche ist festzustellen, daß es an eindeutigen Versuchshypothesen fehlt. Anstatt sich auf wenige und klare Fragestellungen zu beschränken, wird oft ein sehr weit umrissenes Programm für den Modellversuch aufgestellt. Die Folge ist, daß jeder Versuchsträger über seine individuellen Erfahrungen und Ergebnisse berichtet, die zwar im Einzelfall interessant und auch bedeutsam sein können, sich jedoch häufig nicht auf das für bestimmte bildungspolitische Entscheidungen Wesentliche beziehen. Dadurch wird auch die für eine spätere Auswertung notwendige Vergleichbarkeit der Modellversuchsergebnisse von Anfang an in Frage gestellt. Diese Schwierigkeiten hat die Projektgruppe zur Auswertung der Modellversuche mit Fünfjährigen in der Feststellung zusammengefaßt, daß „eine Gesamtbetrachtung der unterschiedlichen Zielvorstellungen der Modellversuche ihre Einheitlichkeit und damit ihre Vergleichbarkeit in einem noch größeren Umfang auseinanderfallen (lassen), als es bei der Einrichtung der Modelle beabsichtigt sein konnte". Die Vergleichbarkeit wird darüber hinaus gefährdet, wenn durch eine hohe Bundesförderung vor allem für zusätzliches Personal und zusätzliche Ausstattung die Bedingungen der Versuchseinrichtung gegenüber der Regeleinrichtung erheblich besser sind.

Verlaufskontrolle

211. Die Vorhaben sollen nach der Rahmenvereinbarung „Modellversuche" wissenschaftlich begleitet werden. Einigkeit über Möglichkeiten und

Durchführung der wissenschaftlichen Begleitung ist bisher jedoch nicht erreicht worden. Erst am 14. August 1975 hat der Bundesminister einer Gesellschaft zur Förderung pädagogischer Forschung in Frankfurt am Main einen Auftrag mit folgender Begründung erteilt:

„Da es in der Bundesrepublik noch an einer Aufarbeitung der forschungsstrategischen sowie organisatorisch-abwicklungstechnischen Probleme wissenschaftlicher Begleitung von Schulversuchen fehlt, bei der Möglichkeiten, Grenzen und Minimum-Anforderungen sowie Beurteilungskriterien wissenschaftlicher Begleitung bildungspolitischer Reformvorhaben deutlich werden, ist eine Bestandsaufnahme und Analyse des Komplexes ‚Forschungsstrategien und Organisationsmuster wissenschaftlicher Begleitung von Schulversuchen' erforderlich."

Berichtswesen und Auswertung

212. Angesichts der unklaren Versuchshypothesen und der unzureichenden Verlaufskontrolle ist es nicht verwunderlich, daß die Berichterstattung der Versuchsträger über die Modellversuche und der Stand von Auswertung und Umsetzung der Versuchsergebnisse unbefriedigend sind. Zwischen- und Abschlußbericht sind in der Regel wenig aussagekräftig. Im Extremfalle beschränken sie sich auf den Dank für die finanzielle Förderung durch den Bund.

Neben zahlreichen anderen Fragen ist in der Rahmenvereinbarung „Modellversuche" auch die Frage der Auswertung der Modellversuche offengeblieben. Die Vorstellungen einer umfassenden Dokumentation und Auswertung in einem überregionalen Informations- und Dokumentationszentrum, die der Bundesminister der BLK bereits im September 1972 vorgetragen hatte, fanden nicht die Zustimmung der Länder. Seiner Anregung dagegen, wenigstens Projektgruppen aus Wissenschaftlern und Verwaltungsbeamten zur Auswertung der Modellversuche einzusetzen, folgte die BLK zunächst für den vorschulischen Bereich. Die Projektgruppe, deren Schwierigkeiten bereits erwähnt worden sind, hat ihren Bericht über die Auswertung von 46 Modellversuchen mit Fünfjährigen in Kindergärten, Vorschulen und Eingangsklassen, die der Bund mit 31,3 Millionen DM gefördert hatte, am 23. September 1975 vorgelegt. Der Bericht führte am 13. Oktober 1975 zu einer ersten Planungsempfehlung der BLK nach Art. 91 b GG aufgrund von Modellversuchen. Diese Empfehlung konnte jedoch wohl nicht zuletzt wegen des Fehlens klarer Fragestellungen bei den 46 Modellversuchen und wegen der unzureichenden Verlaufskontrolle zu keiner eindeutigen bildungspolitischen Entscheidung für eine der drei im Bildungsgesamtplan genannten Alternativen (Kindergarten, Vorschule, Eingangsklasse) führen. Ob zur Erreichung eines solchen Ergebnisses ein Aufwand von Bundesmitteln in Höhe von 31,3 Millionen DM und von Komplementärmitteln der Länder in gleicher Höhe erforderlich war, erscheint zweifelhaft.

Finanzierung

213. Nach der Rahmenvereinbarung „Modellversuche" tragen der Bund und das jeweilige Sitzland bzw. die sich beteiligenden Länder in der Regel die für die Modellversuche erforderlichen besonderen Aufwendungen je zur Hälfte. Diese Regel ist für einige Modellversuchsbereiche, insbesondere in der beruflichen Bildung (Berufsgrundbildungsjahr, doppelt qualifizierende Bildungsgänge), bereits erheblich zu Lasten des Bundes durchbrochen worden (Finanzierungsschlüssel 90 : 10). Schwierigkeiten gibt es auch immer wieder bei der Frage, ob die von den Ländern als Antragstellern veranschlagten Ausgaben für Personal und Ausstattung gegenüber der Regeleinrichtung besondere Aufwendungen darstellen. Vor allem bei den Modellversuchen im Hochschulbereich haben die Länder wiederholt die Kosten für im Modellversuch eingesetztes planmäßiges Personal als besondere Aufwendung geltend gemacht und vom Bund mitfinanziert erhalten. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, daß im Hinblick auf Art. 104 a Abs. 1 und 5 GG nur die Kosten für Personal, das für den Modellversuch zusätzlich eingestellt wird, anrechenbar sind.

Ob die Länder die nach der Rahmenvereinbarung „Modellversuche" geforderten Mittel tatsächlich erbringen, läßt sich in der Regel nicht feststellen, da die Mittel für Modellversuche in den Länderhaushalten meistens nicht so veranschlagt werden wie im Bundeshaushalt.

Verwaltungsmäßige Abwicklung

214. Der Bundesminister hat einen erheblichen Verwaltungsaufwand auf sich genommen, indem er für jeden einzelnen Modellversuch eine Zuwendung nach §§ 23, 44 BHO gewährt. Dieses Verfahren ist allein durch die Zahl der mitbeteiligten Stellen (Schule/Schulträger, Mittelbehörde, Landesministerium, Bundesministerium, BLK einschließlich deren Geschäftsstelle) aufwendig, zwangsläufig schwerfällig und verlagert einen nicht unerheblichen Teil verwaltungsmäßiger Tätigkeiten auf die Ebene des Bundesministeriums (zahlreiche Antragsprüfungen, Bewilligungen, Zahlungsvorgänge, Abrechnungen, Kontrollen, Schriftverkehr durch Anfragen, Rückfragen und dgl. mehr). Hinzu kommt, daß die Zuwendungen für die auf die Dauer von durchschnittlich fünf Jahren angelegten Modellversuche zunächst nur jeweils für ein Jahr gewährt werden, also mit Anschlußbewilligungen gearbeitet werden mußte.

Der Bundesminister wählte das Zuwendungsverfahren u. a. wegen der damit verbundenen Berichtspflicht der Länder. Er glaubte, durch die Einzelprüfung jedes Finanzierungsplans und die Einjährigkeit der Bewilligungen am besten Einfluß auf die Gestaltung der Modellversuche nehmen zu können.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist jedoch eher das Gegenteil eingetreten; durch die starke verwaltungsmäßige Inanspruchnahme wurden die Möglichkeiten für eine stärkere fachliche Gestaltung weitgehend verbaut. Die Ergebnisse der

verwaltungsmäßigen Prüfung entsprechen auch nicht dem hohen Bearbeitungsaufwand. Denn die oft nicht sehr aussagefähigen Darlegungen über Anlage und Durchführung der beabsichtigten Maßnahmen in den Anträgen ließen die demgegenüber oft sehr genauen Angaben über den finanziellen Mehrbedarf fragwürdig erscheinen. Um formal die Voraussetzungen für die Förderung zu begründen, wurden Vordrucke mit Standardformulierungen ohne Aussagewert sowohl von den Antragstellern als auch von dem Bundesministerium ausgefüllt. Erreicht wurde lediglich eine Scheingenauigkeit.

Angesichts der Zahl der zu bearbeitenden Vorhaben — nach einer Ermittlung des Haushaltsreferates des Bundesministeriums 1973 waren 900 Förderungsfälle (Zuwendungen zu laufenden Kosten, für Investitionen, für wissenschaftliche Begleitung) gleichzeitig zu bewältigen — und des Fehlens von eingearbeitetem Verwaltungspersonal ergaben sich Arbeitsrückstände, Verzögerungen und andere Unzulänglichkeiten. Die Bundesmittel für die Modellversuche konnten zum Teil erst gegen Ende des Jahres, in dem laut Bewilligungsbedingungen die Ausgaben schon geleistet sein sollten, bewilligt werden. Ebenso fehlte es an einer sinnvollen Anpassung der Förderungszeiträume an die notwendigen Versuchsphasen, etwa an die Schuljahre. Die beiden letzgenannten Mängel führten — meist erst in späteren Jahren — zu Rücküberweisungen von Bundesmitteln in Höhe von mehreren Millionen DM.

Verwendungsnachweise gingen nicht ein oder kamen nicht zur geforderten Zeit und mußten oft mehrfach angemahnt werden. Im übrigen blieben sie lange Zeit ungeprüft. Die Akten enthielten weitgehend keine Unterlagen, die es auch im Rahmen einer Prüfung ermöglicht hätten, die getroffenen Entscheidungen im Einzelfall, geschweige denn im Grundsätzlichen nachzuprüfen. Selbst die mangelnde Aktenordnung forderte jedem, der sich mit den Fällen befassen mußte, ein ungewöhnliches Maß an Arbeitszeit ab.

Bei der Förderung der Modellversuche im Hochschulbereich sind diese verwaltungsmäßigen Schwierigkeiten vor allem wegen der geringeren Zahl der Förderungsfälle und sonstiger günstiger Bedingungen nicht aufgetreten.

Auf Anregung des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminister inzwischen Maßnahmen ergriffen, um die verwaltungsmäßige Bearbeitung der Förderung von Modellversuchen zu verbessern und um die Rückstände bei der Prüfung von Verwendungsnachweisen abzubauen. Es erscheinen jedoch weitere Verbesserungsmaßnahmen für die verwaltungsmäßige Abwicklung möglich und angezeigt.

215. Der Bundesminister hat auf die von der bisherigen Modellversuchsförderung ausgehende positive Anregungsfunktion und zahlreiche Verbesserungen im einzelnen verwiesen, den Beanstandungen des Bundesrechnungshofes dem Grunde nach jedoch nicht widersprochen und die Schwierigkeiten bei der gemeinsamen Bildungsplanung von Bund und Ländern in seiner Anfang 1976 veröffentlichten Bildungspolitischen Zwischenbilanz selbst offen ausgesprochen (s. S. 7, 82). Er hat dem Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages gem. Beschluß vom 31. März 1976 bis zum 1. Dezember 1976 über die Auswertung der Modellversuche zu berichten.

Der Bundesrechnungshof vertritt die Auffassung, daß die weitere Beteiligung des Bundes an Modellversuchen zur Weiterentwicklung des Bildungswesens finanziell nur zu rechtfertigen ist, wenn die dargestellten Mängel behoben werden und der Bund in die Lage versetzt wird, durch umfassende Mitwirkung an der Planung, Durchführung und Auswertung der Modellversuche auch die Verantwortung mittragen zu können. Sollten seine Bemühungen nicht innerhalb angemessener Frist zum Erfolg führen, dürfte die Förderung durch den Bund kaum noch vertretbar sein.

Bundesausbildungsförderungsgesetz (BAföG)

(Kapitel 31 03)

Haushaltsjahr 1974

216. Die Bundesregierung berichtete dem Deutschen Bundestag am 23. Oktober 1974 über die Durchführung des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (Drucksache 7/2697). Der Bericht enthält auch Ausführungen über die Ergebnisse der Rechnungsprüfung. Die nachstehende Bemerkung schließt daran an.

Seit Abschluß des Berichts der Bundesregierung hat der Bundesrechnungshof bis Ende 1975 Ausgaben im Tertiärbereich (Hochschüler, Fachhochschüler) bei den Studentenwerken der Universität Hamburg und der Universität des Saarlandes, besonders aber Ausgaben im Sekundarbereich (Schüler) an sechs verschiedenen Stellen im Bundesgebiet geprüft. Ziel der Prüfungen war vor allem, Möglichkeiten der Verfahrensverbesserung und der Verfahrensvereinfachung zu finden. Dem gleichen Ziele diente ein Erfahrungsaustausch mit den Landesrechnungshöfen im April 1975.

217. Die Ausgaben für Förderungsleistungen tragen der Bund zu 65 v. H. und die Länder zu 35 v. H. (§ 56 Abs. 1 BAföG). Die Kosten der Gesetzesausführung tragen die Länder. Der Bundesrechnungshof hat sich bemüht, den Ausgaben für die Förderung die damit verbundenen Verwaltungsausgaben gegenüberzustellen. Mit Hilfe der Landesrechnungshöfe hat er für 1974 folgende Zahlen ermittelt:

Förderungsleistungen insgesamt .	1 876 361 426 DM
Bundesanteil	1 219 830 861 DM
Anteil der Länder	656 530 565 DM
Verwaltungsaufwand des Bundes (BMBW und Bundesverwaltungsamt, das Darlehen abwickelt) ..	847 000 DM
Verwaltungsaufwand der Länder	79 298 153 DM

Danach beträgt der Anteil der Verwaltungskosten am Gesamtaufwand für die Förderung 4,3 v. H.

Die Angaben über den Verwaltungsaufwand zur Durchführung des Gesetzes könnten Bedeutung haben für die Prüfung der Angemessenheit der Kostenverteilung zwischen Bund und Ländern. Sie könnten auch bei Vergleichen mit dem Verwaltungsaufwand für Förderungsleistungen aufgrund anderer Leistungsgesetze Ansatzpunkte für Systemvergleiche und etwaige Systemverbesserungen sein. Der Bundesrechnungshof hat daher den Bundesminister gebeten, künftig den Verwaltungsaufwand für die Gesetzesdurchführung, auch soweit er bei den Ländern entsteht, zu verfolgen.

218. Die Gesetzesdurchführung entspricht noch nicht überall normalen Anforderungen. Das zeigt sich einmal an der Zahl der von einem Bearbeiter erledigten Anträge, zum andern an der Fehlerhäufigkeit.

Die Zahl der zu bearbeitenden Anträge schwankt in den Bundesländern zwischen 350 und 600 je Bearbeiter im Jahr. Systematische Untersuchungen einiger Landesrechnungshöfe werden dazu beitragen, einheitliche Maßstäbe zu finden; der Bundesrechnungshof hält die Bearbeitung von mindestens 450 Anträgen für einen Bearbeiter für zumutbar.

Die Fehlerquote der geprüften Förderungsfälle im Schulbereich lag nach den Feststellungen der Rechnungshöfe zwischen 0 und 100 v. H. und im Hochschulbereich zwischen 6 und 42 v. H. Die Fehler waren einmal verwaltungstechnischer Art (z. B. Fehlen von Belegen, unvollständige Bescheinigungen, mangelnde Aktenführung und Fristenkontrolle bei Eingängen), zum anderen handelte es sich um unrichtige Gesetzesanwendung, überwiegend zum Nachteil der öffentlichen Hand (z. B. fehlerhafte Einkommensermittlung, unzulässige rückwirkende Förderung nach Antragstellung, falscher Berechnungszeitraum für das Einkommen der Eltern, Weiterförderung nach dem 4. Fachsemester ohne Vorliegen der Eignungsbescheinigung).

Während bei einem Studentenwerk die unrichtige Gesetzesanwendung zugunsten der Studenten bei bestimmten Fragen auf einer falsch verstandenen Fürsorge für die Studenten beruhte, erklären sich die Fehler in den meisten Fällen aus unzureichender Kenntnis der Bearbeiter und bei manchen Stellen aus unzureichender Kontrolle des einzelnen Förderungsfalls und mangelnder Dienstaufsicht. Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe stimmen darin überein, daß diesen Mängeln durch Schulung des Personals, vor allem vor dem ersten Einsatz, und durch geeignete Kontrollmaßnahmen bei der praktischen Tätigkeit abgeholfen werden kann. Die zuständigen Landesbehörden sind darauf hingewiesen worden. Der Bundesrechnungshof hat darüber hinaus dem Bundesminister mehrfach Hinweise für die Änderung von Verwaltungsvorschriften und für die Verbesserung der im Bundesgebiet einheitlich verwendeten Antragsvordrucke gegeben, um Fehler künftig zu vermeiden und die Bearbeitung zu vereinfachen. Nur durch die Verwendung des steuerlichen Einkommensbegriffs und der Renten-, Lohnsteuerjahresausgleichs- und Einkommensteuerbescheide als Einkommensnachweis, durch weitgehende Formalisierung der Anträge und durch den Einsatz der ADV zur Errechnung des Förderungsbetrags ist es überhaupt möglich, überwiegend mit Arbeitskräften des mittleren Dienstes die Vielzahl von Leistungen zu bewilligen, deren Zuerkennung im Einzelfall eine Vielzahl von Prüfungen tatsächlicher und rechtlicher Art verlangt.

219. Die zur Verfahrensvereinfachung übernommene Regelung des Steuerrechts für die Anrechnung von Einkommen und Vermögen hat beispielsweise zur Folge, daß die Bezieher steuerlich bevorzugter Einkünfte aus Land- und Forstwirtschaft ohne sachlichen Grund besser gestellt werden als andere Einkommensbezieher. Sie hat auch zur Folge, daß die steuerfreien Aufwandsentschädigungen der Bundestags- und Landtagsabgeordneten nicht als Einkommen im Sinne des BAföG gelten. Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister bereits 1973 auf letzteren Umstand hingewiesen, der sich daraufhin an den Direktor des Deutschen Bundestags gewandt hat. Dieser hat 1974 mitgeteilt, daß die Frage im Zusammenhang mit der Besteuerung der Diäten gelöst werden solle.

220. Der Einsatz der ADV zur Durchführung des Gesetzes vereinfacht zwar die Anwendung, verlangt aber eine wesentlich längere Zeit für den Anlauf als das manuelle Verfahren und darüber hinaus besondere Maßnahmen zur Verhinderung von Mißbräuchen. Auf Hinweise des Bundesrechnungshofes hat der Bundesminsiter bereits 1974 versichert, daß er künftig die ausführenden Behörden auf Änderungen des Gesetzes und der Vorschriften zu seiner Durchführung so rechtzeitig hinweisen werde, daß die Länder ihre Programme umstellen und Testläufe durchführen können. Die mißbräuchliche Ausnutzung des ADV-Verfahrens in zwei Fällen hat dazu geführt, daß vorhandene Vorschriften zur Sicherung des ADV-Verfahrens gegen Mißbräuche für den Bereich BAföG verbessert worden sind. Der Bundesrechnungshof hat in fast allen Prüfungsmitteilungen den zuständigen Landesbehörden dazu Hinweise gegeben.

221. Seit dem 31. Juli 1974 wird ein Teil der Förderung als Darlehen (Grunddarlehen) gewährt. Die Darlehen werden von den Bewilligungsstellen an das Bundesverwaltungsamt gemeldet und von ihm abgewickelt. Der Bundesrechnungshof hat sich dort im September 1975 über den damit künftig voraussichtlich verbundenen Verwaltungsaufwand unterrichtet. Zur Zeit der Erhebung waren 25 000 Darlehensnehmer erfaßt. Die Darlehensmeldung erfolgt derzeit noch aufgrund manuell erstellter Listen, weil die ADV-Programme der Länder noch nicht mit dem ADV-Programm des Bundes übereinstimmen. Nach den Schätzungen des Amtes wird die Zahl der Darlehensempfänger in den kommenden Jahren auf etwa 1 Million anwachsen. Allein zur Überwachung und Einziehung der Darlehensrückzahlungen — vom Personalbedarf für die Behandlung streitiger Fälle beim Bundesverwaltungsamt abgesehen — werden bei der Bundeskasse dann etwa 150 Buchhalter nötig sein. Der Bundesrech-

nungshof hat den Bundesminister und den Bundesminister der Finanzen auf diesen Umstand hingewiesen und zu bedenken gegeben, ob, auch im Hinblick auf die Tilgungszeit von 20 Jahren bei den Darlehen, die damals bereits beabsichtigte weitere Umstellung auf Darlehen finanziell einen Vorteil für die öffentliche Hand bringe. Die Bundesminister haben demgegenüber darauf hingewiesen, daß die Umstellung auf Darlehensförderung voraussichtlich zu einer Verminderung der Inanspruchnahme der Förderung bei niedrigen Förderungsbeträgen und damit zu einer erheblichen Verminderung der Förderungsfälle vor allem mit ungünstigem Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Förderungsbetrag führen werde. Demgegenüber könnten die angeführten Nachteile in Kauf genommen werden.

Der Bundesrechnungshof wird die Entwicklung weiter beobachten.

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

Steuern und steuerähnliche Abgaben

(Kapitel 60 01)

Neuorganisation der Finanzämter und Neuordnung des Besteuerungsverfahrens

Haushaltsjahr 1975 und früher

222. Der Bundesrechnungshof hat in Nr. 252 bis 259 seiner Bemerkungen 1972 (Drucksache 7/2709) über die Entwicklung und die Ziele „der Neuorganisation der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens", durch die die Funktionsfähigkeit der Steuerverwaltungen der Länder verbessert werden soll, berichtet. Er hat nach örtlichen Erhebungen bei zwölf Versuchsfinanzämtern den Bundesminister der Finanzen und die Finanzminister (-senatoren) der Länder über Feststellungen und Erkenntnisse unterrichtet, um ein weitgehend bundeseinheitliches Verfahren zu erreichen. Die Organisationsreferenten der Finanzministerien des Bundes und der Länder haben die Ergebnisse der bei etwa 70 Finanzämtern in teilweise abgewandelter Form durchgeführten Versuche ausgewertet. Der Bundesrechnungshof hat sich auch an diesen Erörterungen beteiligt.

223. Die Konferenz der Landesfinanzminister hat am 4. Dezember 1975 im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen die inzwischen im Bundessteuerblatt bekanntgegebenen „Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens (GNOFÄ)" verabschiedet. Danach sind die Finanzämter von Herbst 1976 an bundeseinheitlich neu zu organisieren.

Die von den Finanzministern beschlossenen Grundsätze stimmen im wesentlichen mit den Maßnahmen überein, die der Arbeitsausschuß für Fragen der Neuorganisation der Finanzämter und des Besteuerungsverfahrens in seinem Bericht vom Februar 1971 empfohlen und über die der Bundesrechnungshof bereits früher berichtet hat (s. o.).

Der Bundesrechnungshof begrüßt diese Entwicklung, mit der der erste Abschnitt einer Neuregelung, wie sie der Präsident des Bundesrechnungshofes bereits im Jahre 1968 angeregt hat, vorläufig abgeschlossen wird.

224. Die Umstellung auf die neuen Organisationsformen und auf die geänderten Arbeitsabläufe wird nach den Erfahrungen der Versuchsfinanzämter Übergangsschwierigkeiten mit sich bringen. Nach einer angemessenen Umstellungsphase sind jedoch erste und zugleich haushaltswirksame Erfolge zu erwarten. Bisher hat sich die Bearbeitungsdauer für die jährlich zu veranlagenden Steuern von Jahr zu Jahr weiter verlängert. Von durchschnittlich 18 Monaten für die Veranlagung 1965 hat sie sich auf durchschnittlich 26 Monate für die Veranlagung 1971 (s. Bemerkungen 1973 — Drucksache 7/4306 — Nr. 167) erhöht und sich seitdem nicht wesentlich geändert. Dies hat dazu geführt, daß Haushaltseinnahmen nicht rechtzeitig erhoben, sondern in jeweils nachfolgende Haushaltsjahre verlagert worden sind. Für die Haushalte des Bundes und der Länder hat sich deshalb eine sehr hohe Reserve aus verspätet festgesetzten Steuern gebildet. In den neu organisierten Finanzämtern sind die Voraussetzungen dafür geschaffen, daß diese Reserven abgebaut und die Steuern künftig rechtzeitiger erhoben werden. Die neu geschaffene „Übernahmestelle" ermöglicht alsbald nach dem Eingang der Steuererklärungen und nach einer zunächst nur überschlägigen Prüfung der Besteuerungsgrundlagen die Erteilung eines — ggf. vorläufigen — Steuerbescheides. Durch dieses „Schnellverfahren" werden Nachzahlungen, die sich bereits aus der Steuererklärung ergeben, früher fällig; andererseits wird aber auch eine rasche Erstattung von Steuern gewährleistet.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen auch wegen dieser Auswirkungen gebeten, im Rahmen seiner Möglichkeiten auf eine zügige Umstellung der Finanzämter auf die neue Organisation und die geänderten Arbeitsabläufe hinzuwirken.

225. Die „Grundsätze zur Neuorganisation der Finanzämter und zur Neuordnung des Besteuerungsverfahrens" lassen den Steuerverwaltungen einen noch verhältnismäßig weiten Raum für ländereigentümliche Lösungen. Ein höheres Maß an Einheitlichkeit, das im Interesse einer gleichmäßigen Anwendung der Steuergesetze notwendig wäre, läßt sich z. Z. wohl nicht erzielen, weil in den Ländern der Personalfehlbestand unterschiedlich hoch und der Leistungsstand der Automation noch nicht ausgewogen ist. Dies schließt jedoch die Gefahr ein, daß sich Unterschiede in der Organisation und dem Arbeitsablauf zu landeseigenen „Dauerlösungen" verfestigen.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister der Finanzen hierauf hingewiesen und gebeten, sich auch weiterhin um die Gleichmäßigkeit der Besteuerung zu bemühen.

Der Bundesrechnungshof wird die weitere Entwicklung beobachten.

226. Die nun anlaufende umfassende Neuorganisation in den Steuerverwaltungen der Länder wird zu Aufwendungen führen, die sich im wesentlichen auf ohnehin fällige Investitionen auf dem Gebiet der automatisierten Datenverarbeitung beschränken, wobei einige Länder bereits vorangegangen sind. Die innerhalb der Finanzämter entstehenden Kosten halten sich in verhältnismäßig engen Grenzen. Es werden auch die Personalanforderungen zurückgehen; den Steuerverwaltungen wird es möglich sein, für den Betriebsprüfungsdienst geeignete Bedienstete aus dem Innendienst freizusetzen. Es ist deshalb zu erwarten, daß die Auswirkungen in einem besonders günstigen Verhältnis zu den einzusetzenden Mitteln stehen werden.

Die ab Herbst 1976 allgemein anlaufende Neuorganisation der Finanzämter und die Neuordnung des Besteuerungsverfahrens dürften auf längere Dauer wieder zu einer Beruhigung des Arbeitsablaufs in den Steuerverwaltungen führen.

Veranlagte Einkommensteuer

(Titel 012 01)

Körperschaftsteuer

(Titel 014 01)

Haushaltsjahr 1975 und früher

Gewährung von Investitionszulagen

227. Nach dem Investitionszulagengesetz (InvZulG) in der Fassung vom 18. August 1969 und vom 12. Oktober 1973 erhalten Steuerpflichtige unter bestimmten Voraussetzungen Zulagen für Investitionen im Zonenrandgebiet und in anderen förderungsbedürftigen Gebieten sowie für Investitionen im Bereich der Forschung und Entwicklung. Für die Festsetzung und Auszahlung der Investitionszulagen sind die Finanzämter zuständig; die Zulagen werden aus den Einnahmen an der Einkommensteuer oder Körperschaftsteuer gezahlt.

228. Der Bundesrechnungshof und einige Landesrechnungshöfe haben festgestellt, daß die Finanzämter die Anträge auf Gewährung der Investitionszulagen häufig fehlerhaft bearbeiten. Der Bundesrechungshof hat deshalb in den Jahren 1974 bis 1975 bei 12 Finanzämtern schwerpunktmäßig untersucht, in welchem Umfang Fehler vorkommen und worauf sie zurückzuführen sind.

Bei rd. 1 200 geprüften Investitionszulageakten hat der Bundesrechnungshof in 167 Fällen (14 v. H.) insgesamt 192 Bearbeitungsfehler beanstandet; die danach zurückzufordernden Investitionszulagen betragen 2,6 Millionen DM (darunter ein Fall mit 1,9 Millionen DM).

Rd. 40 v. H. der Fehler sind auf unzutreffende Rechtsanwendung bei der Bearbeitung der Anträge zurückzuführen. So haben die Finanzämter entgegen den gesetzlichen Bestimmungen Zulagen ausgezahlt, z. B. für die Anschaffungskosten von geringwertigen und von gebraucht erworbenen Wirtschaftsgütern, für den Erwerb von unbeweglichen Wirtschaftsgütern (Grund und Boden, Gebäude), für Erschließungsbeiträge und Aufwendungen für immaterielle Wirtschaftsgüter. Verschiedentlich haben die Bearbeiter die Umsatzsteuer, soweit sie als Vorsteuer abzugsfähig ist, zu Unrecht in die Bemessungsgrundlage einbezogen oder bei der Festsetzung der Zulagen einen unzutreffenden v. H.-Satz zugrunde gelegt. In einigen Fällen sind Zulagen gewährt worden, obwohl die Bescheinigung der zuständigen Verwaltungsbehörde über die Förderungswürdigkeit des Vorhabens nicht vorgelegen hat. Auch haben Antragsteller, die keine Gewerbetreibenden waren, unberechtigt Zulagen erhalten.

Weitere 20 v. H. der Bearbeitungsfehler betreffen Fälle, in denen die Finanzämter trotz unzureichender Angaben über die Investitionen die beantragten Zulagen gewährt haben. Die Wirtschaftsgüter, Ausbauten und Erweiterungen sind entgegen den Vorschriften nicht so bezeichnet gewesen, daß ihre Feststellung bei einer Nachprüfung möglich ist.

Die restlichen 40 v. H. der Beanstandungen entfallen überwiegend auf Anträge, in denen sich erst nachträglich aus den eingereichten Steuererklärungen und den dazugehörigen Unterlagen (Bilanzen, Geschäftsberichte, Erläuterungen) ergeben hat, daß die Angaben über die Investitionen unzutreffend oder zumindest zweifelhaft sind. So weichen z. B. in vielen Fällen die in den Anträgen angegebenen Anschaffungs- oder Herstellungskosten erheblich von den bilanzierten Beträgen ab. Oft ist auch aus den Unterlagen zu den Steuererklärungen zu ersehen, daß Zulagen für Ersatzbeschaffungen, geringwertige Wirtschaftsgüter und Reparaturen gewährt worden sind. Die Veranlagungsstellen haben diese Sachverhalte nicht aufgeklärt. Sie haben häufig übersehen, daß begünstigte Wirtschaftsgüter nicht die erforderliche Mindestzeit von drei Jahren in der Betriebsstätte verblieben sind.

229. Im Hinblick auf diese Feststellungen und ähnliche Prüfungsergebnisse einiger Landesrechnungshöfe ist es besonders bedenklich, daß die Finanzämter in vielen Fällen bei späteren Betriebsprüfungen die Investitionszulagen nicht mitgeprüft haben. In der Regel läßt sich nur aufgrund einer Prüfung im Betrieb feststellen, ob tatsächlich alle Voraussetzungen für die Gewährung der Investitionszulagen vorgelegen haben.

Welche Bedeutung der Betriebsprüfung in diesem Zusammenhang zukommt, zeigen auch die Ergebnisse bei einem weiteren Finanzamt, das schon vor der Prüfung des Bundesrechnungshofes die Investitionszulagen regelmäßig in die Betriebsprüfung mit einbezogen hatte. Dort sind in 8 von 25 geprüften Fällen Fehler aufgedeckt und 723 359 DM (rd. 17 v. H.) der gewährten Zulagen zurückgefordert worden.

Der Bundesrechnungshof hält es daher für dringend erforderlich, daß die Finanzämter angewiesen werden, bei den ordentlichen Betriebsprüfungen stets

auch die Investitionszulagen in den Prüfungsstoff einzubeziehen. Soweit vor Ablauf der fünfjährigen Verjährungsfrist eine Betriebsprüfung nicht stattfindet, ist sicherzustellen, daß in finanziell gewichtigen Fällen ggf. durch eine Sonderprüfung untersucht wird, ob Investitionszulagen zurückzufordern sind.

Ferner sollten die Finanzämter künftig der für die Anerkennung der Förderungswürdigkeit zuständigen Behörde die Fälle mitteilen, in denen offensichtlich die in der Bescheinigung enthaltenen Voraussetzungen nicht erfüllt sind (z. B. Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze).

230. Aufgrund der Beanstandungen des Bundesrechnungshofes und einiger Landesrechnungshöfe haben sich inzwischen die Betriebsprüfungsreferenten des Bundes und der Länder in ihrer Sitzung im April 1975 dafür ausgesprochen, daß Tatbestände des Investitionszulagengesetzes sowie der entsprechenden Bestimmungen des Berlin-Förderungsgesetzes im Rahmen der ordentlichen Betriebsprüfungen mitgeprüft werden; sie haben insoweit eine Ergänzung des vorliegenden Entwurfs über die Neufassung der Betriebsprüfungsordnung (Steuer) vorgeschlagen.

Im April 1976 hat der Bundesminister der Finanzen die Beanstandungen des Bundesrechnungshofes auch mit den Einkommensteuerreferenten der Länder erörtert. Dabei haben die Ländervertreter mitgeteilt, daß Weisungen zur Vermeidung der festgestellten Fehler inzwischen ergangen sind oder in Kürze ergehen werden.

Der Bundesrechungshof wird die Angelegenheit weiter verfolgen.

Die Betätigung bei Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit

(Geschäftsbereiche verschiedener Bundesminister)

Auslandsreisen der Aufsichtsräte und Geschäftsleitungen von Unternehmen des privaten Rechts, an deren Kapital der Bund beteiligt ist

Haushaltsjahr 1975 und früher

231. In den Jahren 1970 bis 1975 haben Geschäftsleitungen und Überwachungsorgane von Bundesunternehmen, die nicht zum industriellen Bereich gehören, häufiger als früher Auslandsreisen durchgeführt, die als Studienreisen oder als Reisen zu Sitzungen der Überwachungsorgane ausgewiesen worden sind. Einige der Unternehmen erhalten zur Erfüllung ihres Gesellschaftszwecks Zuwendungen der beteiligten Gebietskörperschaften.

Die Gesellschaften und die Teilnehmer haben die Notwendigkeit der Reisen und die Übernahme der Kosten durch die Gesellschaft meistens damit begründet, daß die Besichtigung von Anlagen und Einrichtungen sowie die Erörterung wichtiger Fragen mit Fachleuten im Ausland die Kenntnisse und Erfahrungen der für die Geschäftsführung und deren Überwachung verantwortlichen Persönlichkeiten erweitern. Die Mitglieder der Gesellschaftsorgane seien verpflichtet, sich auch die Erfahrungen ausländischer Unternehmen zunutze zu machen und sich über bestimmte Fragen und Probleme zu unterrichten, die bei ihren Gesellschaften auftreten. In den Berichten über den Erfolg der Reisen ist ausgeführt worden, daß die Teilnehmer aufschlußreiche, zum Teil wertvolle Erkenntnisse gewonnen hätten, die sie bei ihrer künftigen Tätigkeit in den Gesellschaftsorganen verwerten, und die somit den Unternehmen und den Gesellschaftern zugute kommen würden.

Der jeweils zuständige Bundesminister hat sich in seiner Stellungnahme gegenüber dem Bundesrechnungshof den von der Geschäftsleitung oder vom Aufsichtsrat für die Auslandsreisen gegebenen Begründungen angeschlossen. Dabei hat ein Bundesminister mitgeteilt, er werde künftig auf eine weitgehende Zurückhaltung bei der Veranstaltung von Auslandsreisen hinwirken.

232. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß es gelegentlich zweckmäßig sein kann, durch Kontakte, Informationen und Besichtigungen vergleichbarer Anlagen im Ausland wichtige Erkenntnisse über das Unternehmen berührende Fragen zu gewinnen. Er hat in einer Reihe von Fällen jedoch Zweifel geäußert, ob die Auslandsreisen überhaupt, die Zusammensetzung der Teilnehmergruppen, die Auswahl des Reiseziels und die Dauer der Reisen im Hinblick auf die betrieblichen Erfordernisse des Unternehmens gerechtfertigt waren. So sind z. B. Projekte vor allem in Amerika und im Fernen Osten besichtigt worden, obwohl in Deutschland und im angrenzenden Ausland auch geeignete Objekte hätten aufgesucht werden können. Bei diesen Reisen ergab sich schon wegen der großen Entfernungen jeweils eine Reisedauer von sechs bis zu achtzehn Tagen. Bei einigen Reisen war mit bis zu zwanzig Personen die Zahl der Teilnehmer wesentlich größer, als es für die Erreichung des angestrebten Zwecks erforderlich gewesen wäre. Dieser hätte vielmehr mit weniger Teilnehmern besser erfüllt werden können. An den Reisen haben auch Aufsichtsratsmitglieder teilgenommen, die wegen Erreichens der Altersgrenze kurz vor ihrem Ausscheiden aus dem Überwachungsorgan standen und deshalb die gewonnenen Erkenntnisse nicht mehr für das Unternehmen verwerten konnten. In einigen Fällen haben auf Kosten der Gesellschaft Personen an Studienreisen teilgenommen, die weder der Gesellschaft noch ihrem Aufsichtsrat angehörten. Der Bundesrechnungshof hat ferner Bedenken dagegen erhoben, daß der Kreis der Teilnehmer an Auslandsreisen nicht auf solche Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats beschränkt worden ist, die nach ihrem Werdegang und ihren Vorkenntnissen in der Lage waren, sich mit der Problematik der Studienobjekte eingehend auseinanderzusetzen und gewonnene Erfahrungen bei ihrer Tätigkeit für das Unternehmen nutzbringend umzusetzen. Er hat schließlich darauf aufmerksam gemacht, daß bei den gegebenen Möglichkeiten, technische, wissenschaftliche und sonstige Erfah-

rungen auszutauschen, wertvolle Erkenntnisse auch ohne aufwendige Studienreisen in das Ausland hätten gewonnen werden können.

Die Sitzungen der Überwachungsorgane im Ausland verursachten wesentlich höhere Kosten, insbesondere für Fahrt und Aufenthalt, als sie für entsprechende Veranstaltungen im Inland, vor allem am Sitz der Gesellschaft, angefallen wären. Zusätzliche Kosten entstanden dadurch, daß Mitarbeiter der Unternehmen zur Vorbereitung und Durchführung der Sitzungen in das Ausland reisen mußten. Aufsichtsratssitzungen im Ausland lassen sich nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch nicht damit rechtfertigen, daß mit ihnen Besichtigungen verbunden werden können. Im allgemeinen entstehen dann erhebliche Mehrkosten dadurch, daß mehr Personen als im Interesse der Gesellschaft erforderlich an den Besichtigungen und Erörterungen teilnehmen.

233. Die für die Unternehmen zuständigen Bundesminister haben in ihren Stellungnahmen zwar die Auffassung des Bundesrechnungshofes geteilt, Auslandsreisen von Organen von Unternehmen, an deren Kapital der Bund beteiligt ist, müßten der Erreichung des angestrebten Zwecks angepaßt sein, meinen aber, daß diese Erfordernisse in den ihren Geschäftsbereich betreffenden Fällen vorgelegen hätten.

Das stimmt jedoch mit den Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht überein. Die Bundesminister haben es auch versäumt, darauf hinzuwirken, daß vor der Ausführung der Reisen ausreichend geprüft worden ist, ob die angestrebten Erkenntnisse nicht auch ohne Besichtigungs- oder Studienreise in das Ausland oder durch eine bessere Vorbereitung der Reise, durch die Einschränkung der Zahl der Reiseteilnehmer, durch die Wahl eines näher gelegenen Besichtigungsortes und durch die Konzentration des Veranstaltungsprogramms und eine Verkürzung der Reisezeit mit geringerem Aufwand hätten gewonnen werden können.

Mängel bei der Durchführung von Investitionen; Abschluß von Beratungsverträgen

Haushaltsjahr 1975 und früher

234. Ein Unternehmen der Wohnungswirtschaft, an dem der Bund wesentlich beteiligt ist, hat seine Geschäftstätigkeit in den vergangenen Jahren stark ausgeweitet und in erheblichem Umfang Rohbauland erworben. Der Bilanzansatz der Grundstücke einschließlich der damit zusammenhängenden Leistungen stieg in den Jahren 1969 bis 1974 um rd. 450 v. H. an. Im gleichen Zeitraum erhöhten sich die Kredite für den Erwerb der Grundstücke und für erbrachte Leistungen um mehr als das Sechsfache. Das Eigenkapital der Gesellschaft verminderte sich in dem erwähnten Zeitraum in den ersten vier Jahren von rd. 20 v. H. auf zunächst 10 v. H. und infolge von erheblichen Abwertungen schließlich auf rd. 3 v. H. der Bilanzsumme.

Obwohl der Eigenkapitalanteil niedrig war, hat die Gesellschaft laufend Verträge — zum Teil mit Zustimmung des Aufsichtsrats — abgeschlossen, die sie zu außergewöhnlich hohen Investitionen — Erwerb von Rohbauland und Erschließungsmaßnahmen — verpflichteten. Der hierfür erforderliche beträchtliche Kapitalbedarf führte zu einem erheblichen weiteren Anstieg der Fremdmittel. Wegen der nachlassenden Absatzmöglichkeiten konnten die Grundstücke teilweise nicht innerhalb des ursprünglich vorgesehenen Zeitraums veräußert werden, so daß das eingesetzte Kapital wesentlich länger gebunden wurde. Die meisten Verträge enthielten eine Verpflichtung des Vertragspartners, innerhalb einer bestimmten Frist nicht veräußerte Grundstücke zu erwerben. Diese Verpflichtungen sind zum Teil wegen fehlender behördlicher Genehmigung nicht wirksam geworden.

Wegen der erhöhten Risiken hinsichtlich des Verkaufs der Grundstücke, die sich dadurch ergaben, daß überhaupt keine oder keine wirksamen Abnahmeverpflichtungen vereinbart worden waren, mußte die Gesellschaft die Grundstücke in erheblichem Umfange abwerten. Weitere Wertberichtigungen waren erforderlich, weil die Gesellschaft bei einigen Vorhaben Investitionen in Höhe von mehreren Millionen DM durchgeführt hat und die für eine spätere wirtschaftliche Verwertung notwendigen Verträge noch nicht zustande gekommen waren.

Über die bereits vorgenommenen Abwertungen hinaus können sich nach einer gutachtlichen Stellungnahme einer Wirtschaftsprüfungsgesellschaft noch weitere Verluste ergeben; in diesem Fall könne die Überschuldung der Gesellschaft eintreten, weil das Nennkapital bereits zum größten Teil aufgezehrt sei.

Nach der Erklärung des Vertreters des Bundes in einer Gesellschafterversammlung benötigt das Unternehmen eine Kapitalhilfe in der Größenordnung von 25 bis 27 Millionen DM, um eine Überschuldung abzuwenden und die Liquidität zu sichern.

235. Im Jahre 1973 erstreckte die Gesellschaft ihre Tätigkeit auch auf die Beratung im Bereich der Regional- und Stadtentwicklung. Sie übernahm zu diesem Zweck die Planungsabteilung eines anderen Unternehmens mit den noch nicht abgewickelten Aufträgen. Die Mitglieder der Geschäftsleitung begründeten die Übernahme dieser Abteilung damit, daß sie die notwendige Ausweitung des bisherigen Geschäftsbereichs ermögliche.

Ertragsschätzungen für die folgenden Jahre oder Wirtschaftlichkeitsrechnungen legte die Geschäftsleitung nicht vor. Sie führte lediglich aus, der aus den vorhandenen Aufträgen im darauffolgenden Jahr zu erzielende Ertrag decke mindestens den voraussichtlichen Aufwand der Abteilung. Auch ein Gutachten über den Wert der Abteilung einschließlich der zu übernehmenden Aufträge war nicht eingeholt worden.

Der Aufsichtsrat, dem drei auf Veranlassung des Bundes gewählte Mitglieder angehörten, stimmte der Übernahme der Planungsabteilung zu. Auch der bei der Gesellschaft bestellte Beauftragte des Bun-

des hat nicht auf der Vorlage der für die Beurteilung des Erwerbs bedeutsamen Unterlagen bestanden.

Nach dem Bericht des Abschlußprüfers erwirtschaftete die Abteilung im Geschäftsjahr 1974 einen Verlust von mehr als 1 Million DM, der überwiegend darauf zurückzuführen ist, daß die von dem Veräußerer übernommenen Aufträge zu nicht kostendeckenden Festpreisen hereingenommen worden waren. Weitere erhebliche Verluste sind zu erwarten.

Die Gesellschafter haben die Mitglieder der Geschäftsleitung und den Aufsichtsrat für die vergangenen Jahre entlastet.

236. Der Bundesrechnungshof hat beanstandet, daß der Aufsichtsrat der erheblichen Ausweitung der Geschäftstätigkeit nicht entgegengetreten ist, obwohl ihm aus den Ausführungen der Mitglieder der Geschäftsleitung in Sitzungen des Aufsichtsrats und in Vierteljahresberichten bekannt war, daß sich die mit dem Abschluß der zahlreichen Verträge verbundene Ausweitung des Geschäftsumfanges mit der Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft nicht mehr vereinbaren ließ. Denn für jedes Vorhaben wird ein bestimmter Anteil von Eigenkapital über einen längeren Zeitraum gebunden. Auch der Abschlußprüfer hatte bereits vor Abschluß eines großen Teils der Verträge in einer Aufsichtsratssitzung darauf hingewiesen, daß das Eigenkapital infolge des starken Anstiegs der Bilanzsumme prozentual nicht unbeträchtlich zurückgegangen sei. Der Aufsichtsrat hätte dem Abschluß weiterer Verträge ohne Verstärkung des Eigenkapitals nicht mehr zustimmen dürfen.

Die Gesellschaft hätte nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auch nicht darauf vertrauen dürfen, daß sich die günstige konjunkturelle Entwicklung unbegrenzt fortsetzen werde. Insbesondere im Hinblick auf die unzulängliche Eigenkapitalausstattung der Gesellschaft hätte die Geschäftsführung bei ihrer Tätigkeit mit größerer Sorgfalt vorgehen müssen.

237. Der Aufsichtsrat hat es auch vor seiner Zustimmung zum Erwerb jener Planungsabteilung versäumt, ein Gutachten über den Wert einzuholen, sich Wirtschaftslichkeitsrechnungen vorlegen sowie über die Einzelheiten des Übernahmevertrages unterrichten zu lassen. Deshalb hat er die erheblichen Risiken, die in der Übernahme des neuen Geschäftszweiges lagen, nicht erkannt. Jedenfalls hätte er darauf drängen müssen, daß der Veräußerer die Verluste trage, die sich bei der Abwicklung der mit der Abteilung übernommenen Aufträge ergeben. Hierdurch hätten wenigstens die aus diesen Aufträgen entstandenen erheblichen Verluste vermieden werden können.

Der Aufsichtsrat und auch der Beauftragte des Bundes haben nach Auffassung des Bundesrechnungshofes die ihnen obliegende Überwachungs- und Aufsichtspflicht nicht mit der erforderlichen Sorgfalt wahrgenommen.

Dem zuständigen Bundesminister hat der Bundesrechnungshof vorgehalten, er habe die Mitglieder der Geschäftsleitung und des Aufsichtsrats ohne ausreichende Prüfung auch für das Geschäftsjahr entlastet, in das der Erwerb der Planungsabteilung fällt. Aus den ihm vorliegenden Unterlagen, insbesondere dem Bericht des Abschlußprüfers, hätte er erkennen müssen, daß bei der Übernahme der Abteilung kaufmännische Grundsätze mißachtet und gebotene Sorgfaltspflichten verletzt worden sind. Das zuständige Ressort ging in seinem Vermerk für die Vorbereitung der Gesellschafterversammlung, die über die Entlastung der Gesellschaftsorgane für das erwähnte Geschäftsjahr zu beschließen hatte, auf diese Angelegenheit überhaupt nicht ein. Es hat ohne nähere Begründung erklärt, daß dem Aufsichtsrat und der Geschäftsleitung Entlastung erteilt werden könne.

Der Bundesrechnungshof hat den Bundesminister um Stellungnahme gebeten, ob der Beauftragte des Bundes sowie die Mitglieder des Aufsichtsrats und der Geschäftsleitung zum Ausgleich des der Gesellschaft entstandenen Schadens herangezogen werden können.

238. Die Gesellschaft hat ferner mit zwei Ruhestandsbeamten, die dem für die Verwaltung der Beteiligung zuständigen Ressort angehörten, Beratungsverträge mit einer Kündigungsfrist von drei Monaten abgeschlossen. Als jährliche Vergütung wurde ein Betrag von jeweils 24 000 DM vereinbart. Die Tätigkeit der beiden Berater erstreckte sich auf die Bearbeitung von Rechtsfragen und auf Kontaktpflege mit Behörden, insbesondere mit dem Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau und Ministerien der Länder sowie anderen Unternehmen, mit denen die Gesellschaft bei ihrer Geschäftstätigkeit in Berührung kommt. Die Gesellschaft konnte schriftliche Gutachten, Stellungnahmen oder sonstige Ausarbeitungen der Berater nicht vorlegen. Ob die gezahlten Vergütungen in einem angemessenen Verhältnis zu den erbrachten Leistungen stehen, ließ sich nicht feststellen.

Gegen den Abschluß solcher Beratungsverträge, insbesondere mit Ruhestandsbeamten, bestehen schwerwiegende Bedenken, weil hierin die Gefahr von Interessenkollisionen und Mißbräuchen begründet liegt. Der Bundesrechnungshof vermag nicht zu erkennen, daß der Abschluß der Beratungsverträge im Interesse der Gesellschaft erforderlich war. Er hat den Minister gebeten, darauf hinzuwirken, daß die Verträge umgehend gelöst und künftig Verträge dieser Art nicht mehr abgeschlossen werden.

Auch bei einem anderen Unternehmen der Wohnungswirtschaft, an dem der Bund mit Mehrheit beteiligt ist, hat die Geschäftsleitung, und zwar auf Anweisung des Aufsichtsrates, mit einem Beamten, der früher dem für die Verwaltung dieser Beteiligung zuständigen Ressort angehörte und vorzeitig in den Ruhestand getreten war, einen Beratungsvertrag auf die Dauer von zunächst fünf Jahren abgeschlossen. Der Beamte hatte vorher dem Aufsichts-

rat dieser Gesellschaft als stellvertretender Vorsitzender angehört. Seine Beratungstätigkeit sollte sich auf die Beschaffung, Einleitung und Durchführung größerer Bauprojekte (insbesondere der Wohnungsfürsorge des Bundes), die Verwaltung sowie Modernisierung und Instandsetzung des Wohnungsbestandes der Gesellschaft und die Rationalisierung der Organisation der Gesellschaft erstrecken. Als jährliche Vergütung wurde ein Betrag in Höhe von 42 000 DM vereinbart, der sich bei Gehaltssteigerungen der Geschäftsführer entsprechend erhöht.

Der Bundesrechnungshof hat gegen den Abschluß auch dieses Beratungsvertrags Bedenken erhoben und den Minister gebeten, dafür Sorge zu tragen, daß der Vertrag zum frühest möglichen Zeitpunkt aufgehoben wird.

239. Der zuständige Minister hat in seiner vorläufigen Stellungnahme ausgeführt, der Bundesrechnungshof habe bei der Feststellung und Beurteilung des Sachverhalts ausschließlich darauf abgestellt, ob und inwieweit die Geschäftsführung und andere Beteiligte kaufmännische Grundsätze beachtet hätten. Dies sei jedoch mit den Aufgaben der Gesellschaft nicht vereinbar. Der Bund wolle mit der Beteiligung an dem Unternehmen außerhalb seiner hoheitlichen Tätigkeit zur Verwirklichung bestimmter wohnungsbaupolitischer Ziele beitragen.

Der Bundesminister meint ferner, es könne der Gesellschaft nicht angelastet werden, daß sie bei der Ausweitung ihrer Investitionstätigkeit die im Jahre 1973 einsetzende weltweite Wirtschaftsrezession mit ihren tiefgreifenden Auswirkungen auf die Wohnungswirtschaft und den Baumarkt nicht vorhergesehen habe. Zu den Schwierigkeiten der Gesellschaft habe neben der Rezession auch die ungenügende Eigenkapitalausstattung beigetragen. Der Bund habe aber bereits 1973 eine Erhöhung des Stammkapitals der Gesellschaft in Aussicht genommen und hierfür vier Millionen DM in den Haushalt 1974 eingestellt.

240. Zu den Beratungsverträgen hat der Minister mitgeteilt, daß die beiden Verträge mit dem Unternehmen abgeschlossen worden seien, um Aufgaben an die Berater zu übertragen, die die Geschäftsführung wegen starker zeitlicher Inanspruchnahme oder wegen des speziellen Charakters der Materie nicht selbst habe wahrnehmen können. Es handele sich hierbei insbesondere um die Vorbereitung und Durchführung von Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach dem Städtebauförderungsgesetz, das im Jahre 1971 in Kraft getreten sei und dessen Anwendung Neuland für die Gesellschaft darstellte. Die Tätigkeit der Berater habe den Interessen der Gesellschaft gedient und sei für sie unentbehrlich gewesen. Inzwischen habe die Gesellschaft die beiden Verträge im Einvernehmen mit den Beratern gelöst.

Hinsichtlich des mit jenem anderen Unternehmen abgeschlossenen Vertrages hat der Minister geäußert, daß im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses durch den Tod eines Mitgliedes der Geschäftsleitung eine Lücke entstanden sei, die künftig von dem Berater, der über Erfahrungen in der Wohnungswirtschaft verfüge, ausgefüllt werden solle. Dieser habe bei Entscheidungen der Gesellschaft mitgewirkt und zum weiteren Ausbau des Unternehmens beigetragen. Obwohl der Berater an keine festen Dienststunden gebunden ist, sei er mit nur wenigen Ausnahmen täglich in der Geschäftsstelle des Unternehmens anwesend und tätig. Der Minister hat mitgeteilt, der Vorsitzende des Aufsichtsrates werde veranlassen, daß dieser Vertrag zum 30. September 1977 gekündigt werde.

Zu den Vorwürfen, die den Erwerb der Planungsabteilung betreffen, hat der Minister noch nicht Stellung genommen.

241. Die Ausführungen des Ministers vermögen den Bundesrechnungshof nicht zu überzeugen. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Aufgaben der Gesellschaft als Organ der staatlichen Wohnungspolitik. Er ist jedoch der Auffassung, daß bei Wahrnehmung solcher Aufgaben durch privatrechtliche Unternehmen kaufmännische Grundsätze nicht außer acht gelassen werden dürfen. Anderenfalls wäre — wie der dargelegte Fall zeigt — nicht nur das vom Bund eingesetzte Kapital, sondern auch die Verwirklichung der mit der Gesellschaft angestrebten wohnungs- und städtebaupolitischen Ziele gefährdet.

Wenn auch das Ausmaß der im Jahre 1973 beginnenden Rezession nicht vorhersehbar war, so hätten die Organe des Unternehmens jedoch bei Anwendung der gebotenen kaufmännischen Sorgfalt in Erwägung ziehen müssen, daß der Konjunkturanstieg sich nicht ständig fortsetzen werde und — wie im Jahre 1967 — eine Rezession eintreten könne.

Der Bundesrechnungshof hält daher an seiner Auffassung fest, daß die erhebliche Ausweitung des Geschäftsumfanges in den Jahren 1971 und 1972 nicht mit den Sorgfaltspflichten eines ordentlichen Geschäftsleiters vereinbar war.

Das Vorbringen des Ministers zu den Beratungsverträgen ist nicht geeignet, die grundsätzlichen Bedenken des Bundesrechnungshofes gegen solche Verträge auszuräumen. Die in dem Abschluß von Beratungsverträgen liegende Gefahr von Mißbräuchen sollte vermieden werden. Zudem kann es nicht die Aufgabe eines Beraters sein, die Obliegenheiten eines Geschäftsführers wahrzunehmen.

Der Schriftwechsel mit dem Minister ist noch nicht abgeschlossen.

ERP-Sondervermögen

Haushaltsjahr 1975 und früher

Programme und ihre Durchführung

242. Der Bundesrechnungshof hat regelmäßig zu Programmen des ERP-Sondervermögens und deren Durchführung Stellung genommen. Seine Anmerkungen hatten das Ziel, die Mittel des ERP-Sondervermögens so wirkungsvoll und kostengünstig wie

möglich einzusetzen. Dabei wurde der Verwaltung insbesondere die Anwendung folgender Grundsätze nahegelegt:

— Ständige Überprüfung der Programme nach Zielsetzung, Zweckbestimmung und Förderungswürdigkeit; Bildung von Schwerpunkten,

— Straffung der bestehenden Programme unter weitgehendem Verzicht auf Sonderprogramme,

— Durchführung der Programme mit gleicher oder ähnlicher Zielsetzung und Zweckbestimmung durch nur ein Hauptleihinstitut,

— Einschaltung weiterer Banken (Hausbanken) zwischen Hauptleihinstitut und Endempfänger nur dann, wenn Besonderheiten des Programms oder der großräumige Einsatz der Mittel — z. B. Empfänger im gesamten Bundesgebiet — dies im Interesse einer sachgerechten Durchführung des Vorhabens sowie der Bewilligung, Abwicklung und Verwendungskontrolle der öffentlichen Mittel erfordern.

Inzwischen wurden manche dieser Zielvorstellungen verwirklicht.

Einige Entscheidungen und Entwicklungen blieben jedoch unbefriedigend, wobei nicht verkannt wird, daß dies teilweise auf äußere Einflüsse und die Notwendigkeit zu Kompromissen zurückzuführen ist.

Zuschüsse zur Förderung von Werbemaßnahmen des Saarlandes

243. Im Jahre 1957 wurde für Werbemaßnahmen zur Förderung des Absatzes saarländischer Erzeugnisse ein mehrjähriges Zuschußprogramm aus Mitteln des ERP-Sondervermögens mit insgesamt 3 Millionen DM begonnen. Bis einschließlich 1975 wurden unter Ausdehnung der Zweckbestimmung auf Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Saarlandes Zuschüsse von insgesamt 8,8 Millionen DM zur Verfügung gestellt. Empfänger der Zuschüsse ist die Gesellschaft für Wirtschaftsförderung der Saar mbH (GW-Saar). Sie ist eine Gründung des Landes, der Spitzenorganisationen der Saarwirtschaft und der Arbeitskammer des Saarlandes; seit 1970 ist das Saarland alleiniger Gesellschafter.

Der Bundesrechnungshof hat bereits 1972/73 darauf hingewiesen, daß der Zweck des Zuschußprogramms, die durch die Eingliederung des Saarlandes in das Bundesgebiet entstandenen wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu überwinden und einen Ausgleich für den beeinträchtigten Absatz nach Frankreich zu schaffen, nach 15 Jahren erreicht sein dürfte. Eine besondere Unterstützung hält er nicht mehr für erforderlich, zumal die saarländische Wirtschaft an den allgemeinen ERP-Förderungsprogrammen Anteil hat, die Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Saarlandes noch zusätzlich durch Darlehen aus Mitteln des ERP-Sondervermögens gefördert wurde und aus Mitteln des Bundeshaushalts (Kapitel 60 02 Titel 882 01) noch gefördert wird.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb empfohlen, das Zuschußprogramm aus Mitteln des ERP-Sondervermögens einzustellen. Er hat dabei hervorgehoben, daß auch andere Bundesländer strukturelle wirtschaftliche Probleme hätten, mit denen sie ohne Zuschüsse aus dem ERP-Sondervermögen fertig werden müßten; z. B. bestehe auch in Nordrhein-Westfalen eine Gesellschaft für Wirtschaftsförderung, die im wesentlichen gleiche Ziele wie die GW-Saar verfolge.

244. Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, es sei richtig, daß der ursprüngliche Zweck des ERP-Zuschußprogramms — Hilfe bei der wirtschaftlichen Wiedereingliederung des Saarlandes in das Bundesgebiet durch Maßnahmen zur Förderung des Absatzes saarländischer Erzeugnisse — inzwischen erreicht sei. Seit Ende der 60er Jahre habe sich jedoch der Schwerpunkt der mit dem ERP-Zuschuß geförderten Tätigkeit der GW-Saar auf Maßnahmen der Strukturverbesserung verlagert. Zum Ausgleich des nach wie vor bestehenden Rückstandes in der strukturellen Entwicklung der saarländischen Wirtschaft sei die Zuschußgewährung fortgesetzt worden. Das schließe selbstverständlich die vom Bundesrechnungshof wiederholt angeregte laufende Überprüfung der Notwendigkeit der Zuschüsse an die GW-Saar nicht aus. Er habe im Jahre 1975 dem Saarländischen Wirtschaftsministerium und der GW-Saar mitgeteilt, daß der Zuschuß zum 31. Dezember 1976 abgebaut werden solle. Nach „politischer Intervention des Saarlandes" sei die Einstellung nunmehr zum Ende des Jahres 1977 geplant.

Für 1976 ist noch ein Zuschuß von unverändert 500 000 DM vorgesehen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte der Zuschuß für 1977 schon ermäßigt werden.

Darlehen zur Förderung von Unternehmen der Vertriebenen, Flüchtlingen und Kriegssachgeschädigten

(Geschädigtenprogramm)

245. Aus dem ERP-Sondervermögen werden seit dessen Bestehen Investitionsdarlehen an Unternehmen von Vertriebenen, Flüchtlingen und Kriegssachgeschädigten zu besonders günstigen Bedingungen zur Verfügung gestellt. Sie wurden 1966 auf 40 Millionen DM jährlich begrenzt; seit 1971 stehen jährlich 20 Millionen DM zur Verfügung. Die Lastenausgleichsbank, die das Programm durchführt, hat die öffentlichen Mittel 1969 und 1971 um je 10 Millionen DM und 1972 um 2 Millionen DM aus eigenen und anderweitig beschafften Mitteln aufgestockt. Die Ausgaben im Jahre 1975 wurden aus übertragenen Resten der Vorjahre geleistet, so daß der Ansatz für 1975 von 20 Millionen DM nicht in Anspruch genommen wurde.

Zweck dieses Programms ist die Förderung der Unternehmen mit dem Ziel, die Geschädigten wieder in die deutsche Wirtschaft einzugliedern und damit möglichst Nachteile, die durch Kriegs- und Kriegsfolgeschäden erwachsen waren, auszugleichen.

Durch eine Neufassung der Richtlinien im Jahre 1973 hat der Bundesminister den Kreis der Berechtigten enger gefaßt. Danach sind antragsberechtigt kleine und mittlere Unternehmen von Vertriebenen, Flüchtlingen und Kriegssachgeschädigten, die insbesondere infolge der erlittenen Kriegs- und Kriegsfolgeschäden noch der Zuführung von Darlehen aus öffentlichen Mitteln bedürfen und nicht aus anderen Programmen des ERP-Sondervermögens gefördert werden können.

246. Seit dem Eintritt des Schadens sind häufig über 30 Jahre vergangen. In den meisten Fällen bestehen die zu fördernden Unternehmen zwei Jahrzehnte und länger; vielfach ist schon ein Generationswechsel eingetreten. Es ist daher immer schwieriger geworden festzustellen, ob der Investitionsbedarf, der einem Antrag zugrunde liegt, noch mit erlittenen Kriegs- oder Kriegsfolgeschäden zusammenhängt oder ob er Ausfluß wirtschaftlicher Entwicklungen ist, die alle Unternehmen eines Wirtschaftszweiges oder einer Region gleichermaßen treffen.

Eine Änderung des Programms, die den veränderten Verhältnissen durch Einengung der Zweckbestimmung und Begrenzung des Förderkreises deutlicher als bisher Rechnung trägt, ist daher dringend geboten. Die Förderung könnte z. B. auf eine bestimmte Zeit, nach deren Ablauf der Zusammenhang zwischen Investitionsbedarf und Schädigung grundsätzlich nicht mehr als gegeben angesehen wird, begrenzt werden. Eine Förderung, die bei sonst gleichen Voraussetzungen zu einer Besserstellung von Unternehmen der Geschädigten gegenüber nicht geschädigten Unternehmen führen könnte, muß vermieden werden: Es wird z. B. im Geschädigtenprogramm immer noch zugelassen, bereits begonnene Vorhaben nachzufinanzieren. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob das Programm ganz eingestellt werden kann. Eine Arbeitsgruppe „ERP-Wirtschaftsplangesetz" des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages hat bei der Beratung der Wirtschaftspläne für 1974 und 1976 bereits erwogen, dieses Sonderprogramm stufenweise abzubauen und die Mittel auf die Programme „Regionale Wirtschaftsförderung" und „Existenzgründung" zu übertragen.

247. Der Bundesminister hat darauf hingewiesen, daß der Ansatz für dieses Programm, der 1965 noch über 40 Millionen DM betragen habe, seit 1971 auf 20 Millionen DM „eingefroren" sei. Der Anteil am Volumen der stark gewachsenen Mittelstandsprogramme sei dadurch ständig zurückgegangen. Aufgrund der neu gefaßten Richtlinien von 1973 würden nur noch solche Geschädigte berücksichtigt, die nicht aufgrund anderer ERP-Programme gefördert werden könnten.

Er hat weiter mitgeteilt, die Problematik des Kausalzusammenhanges zwischen den erlittenen Schäden und dem heute noch für eine Förderung in Betracht kommenden Investitionsbedarf sei allen Beteiligten bewußt. Über die notwendige Anpassung der Richtlinien und die weitere Überleitung der Förderung auf andere Programme würden mit den Landesflüchtlingsverwaltungen und der Lastenausgleichsbank Gespräche geführt. Allerdings könne mit Änderungen vor 1977 nicht gerechnet werden.

248. Die Entscheidung über das Programm sollte nicht länger aufgeschoben werden. Die Dringlichkeit einer Reform wird u. a. durch folgende Einzelfälle verdeutlicht, die der Bundesrechnungshof aufgegriffen hat, weil die wirtschaftliche Eingliederung der Geförderten bereits erreicht war. Sie werden hier unabhängig von der Anwendung oder Auslegung der im Zeitpunkt der Darlehensgewährung geltenden Richtlinien und von Zusammenhängen mit anderen Förderungsprogrammen dargestellt.

249. Ein im Zonenrandgebiet wieder aufgebautes Unternehmen hatte einen Vertreibungsschaden von 1 180 000 RM; die Hauptentschädigung betrug 161 000 DM. Bis 1967 wurden ihm aus Mitteln des ERP-Sondervermögens Darlehen von insgesamt 822 000 DM gewährt. Der Bundesrechnungshof hat bereits das letzte in 1967 mit 200 000 DM gewährte Darlehen beanstandet, weil das Unternehmen bis zur Gewährung dieses Darlehens bei günstiger Umsatz- und Ertragsentwicklung eine Größe erreicht hatte, die eine weitere Förderung aus öffentlichen Mitteln, insbesondere aus dem Geschädigtenprogramm, nicht mehr vertretbar erscheinen ließ.

Das Unternehmen hat in den Jahren 1968 bis 1970 bei Umsätzen von 13,9 Millionen DM, 16,7 Millionen DM und 17,9 Millionen DM Betriebsgewinne von 411 000 DM, 511 000 DM und 402 000 DM erzielt. Trotzdem wurde ihm 1971 ein weiteres Darlehen aus Mitteln des ERP-Sondervermögens in Höhe von 200 000 DM zu einem Zinssatz von 5 v. H. mit einer Laufzeit von 17 Jahren gewährt. Der Kreditausschuß stützte die Befürwortung im wesentlichen auf die Lage des Unternehmens im Zonenrandgebiet; eine Ablehnung des Antrags sei mit der Zielsetzung der Maßnahmen zur Förderung des Zonenrandgebietes nicht vereinbar gewesen.

Die Begründung überzeugt nicht. Unternehmen im Zonenrandgebiet werden zur Minderung von Wettbewerbsnachteilen mit erheblichen öffentlichen Mitteln aus regionalen Programmen gefördert. Eine zusätzliche Förderung von Unternehmen der Geschädigten aus diesem Sonderprogramm des ERP-Sondervermögens unter Außerachtlassung der programmspezifischen Förderungskriterien führt zu einer Privilegierung, die nicht der Zweckbestimmung der öffentlichen Mittel entspricht und auch kaum zu rechtfertigen wäre. Unabhängig davon war wegen der guten wirtschaftlichen Situation des Unternehmens, das zudem in der Vergangenheit bereits ausreichend gefördert worden war, eine weitere Förderung aus dem Geschädigtenprogramm sowohl 1967 als auch 1971 nicht mehr vertretbar.

250. Ein anderes Unternehmen hatte einen Vertreibungsschaden in Höhe von 230 000 RM; die

Hauptentschädigung betrug 53 000 DM. Es wurde bis 1971 für den Wiederaufbau mit Darlehen aus öffentlichen Mitteln in Höhe von zusammen 510 000 DM gefördert. Neben dem Betriebsvermögen von rd. 250 000 DM (einschließlich stiller Reserven) besaßen die Gesellschafter (Eheleute) ein Einfamilienhaus, ein Ferienhaus im Ausland und Kapitalansammlungsverträge. 1970 und 1971 wurden Betriebsgewinne von 111 000 DM und 99 000 DM erzielt. 1972 wurde zur Mitfinanzierung von Erweiterungsinvestitionen von 369 000 DM ein weiteres Darlehen in Höhe von 130 000 DM aus Mitteln des ERP-Sondervermögens zu einem Zinssatz von 5 v. H. mit einer Laufzeit von 17 Jahren gewährt. Mit ihm wurde ein Zwischenkredit der Hausbank abgelöst.

Nach der Ertragslage des Unternehmens und den Vermögensverhältnissen seiner Gesellschafter waren diese wirtschaftlich bereits wieder eingegliedert. Für eine weitere Förderung aus dem Programm für Geschädigte bestand kein Anlaß. Den Begünstigten konnte zugemutet werden, Kapitalmarktmittel zu normalen Bedingungen in Anspruch zu nehmen, zumal ein Teil des Privatvermögens, das zunächst zur Mitfinanzierung herangezogen werden sollte, doch nicht eingesetzt worden ist.

251. Ein Heimatvertriebener hatte als Miterbe eines Betriebes im Vertreibungsgebiet eine Hauptentschädigung von 23 000 DM erhalten. Der Aufbau einer neuen Existenz in der Bundesrepublik Deutschland wurde in den Jahren 1960 und 1962 durch Darlehen aus Investitionsprogrammen des ERP-Sondervermögens und der Bundesanstalt für Arbeit in Höhe von je 100 000 DM gefördert. Nach der Kreditbeurteilung der beteiligten Banken hat sich das Unternehmen gut entwickelt, der Umsatz konnte „stetig, teilweise sprunghaft gesteigert werden, wobei beachtliche Gewinne erzielt wurden. Diese führten zu einer angemessenen Eigenkapitalbildung." Das betriebliche Eigenkapital betrug 1968 über 500 000 DM. Trotzdem wurde in 1969 ein weiteres Darlehen in Höhe von 200 000 DM aus Mitteln des ERP-Sondervermögens zur Mitfinanzierung eines Zweigbetriebes außerhalb eines Ballungsgebietes bewilligt. Der Zweigbetrieb wurde errichtet, um der angespannten Lage auf dem Arbeitsmarkt und dem damit verbundenen Kostendruck besonders in einem Ballungsgebiet auszuweichen.

Diese Begründung kann die Bereitstellung öffentlicher Mittel aus einem mit besonders günstigen Bedingungen für Geschädigte ausgestatteten Programm nicht rechtfertigen. Mit den Problemen eines Ballungsraumes haben sich alle dort ansässigen Unternehmen auseinanderzusetzen, nicht nur die Unternehmen von Geschädigten. Für die Entscheidung über die Gewährung eines weiteren Darlehens hätte somit allein das Maß der wirtschaftlichen Eingliederung bestimmend sein müssen. Diese war unter den genannten Umständen und der aus öffentlichen Mitteln schon geleisteten Hilfen im Jahre 1969 bereits vollzogen.

Darlehen zur Finanzierung von Lieferungen und Leistungen des Bauhaupt- und Baunebengewerbes in Berlin

252. In Berlin wurden verschiedene Sonderprogramme durchgeführt. Dafür wurden über die Berliner Industriebank AG nachgeschalteten Banken Refinanzierungsmittel aus dem ERP-Sondervermögen zur Verfügung gestellt. Der Bundesrechnungshof hat wiederholt auf das umständliche und aufwendige Verfahren hingewiesen, das zu einer Verzettelung dem Grunde nach zusammengehörende Förderungsmaßnahmen führte. Er hat empfohlen, die Sonderprogramme auslaufen zu lassen, die Mittel in das allgemeine Investitionsprogramm einzubeziehen und neue berechtigte Kreditwünsche aus diesem übergeordneten Programm zu erfüllen. Diese Bestrebungen, die vom Bundesminister unterstützt wurden, haben zur Einstellung verschiedener Sonderprogramme geführt. Nach dem Ergebnis von Verhandlungen mit dem Berliner Senat in den Jahren 1971/72 sollte auch das Sonderprogramm „ERP-Darlehen zur Finanzierung von Lieferungen und Leistungen des Bauhaupt- und Baunebengewerbes in Berlin", das von der Stadtsparkasse Berlin und der Berliner Volksbank wahrgenommen wird, nicht mehr fortgeführt werden. Über eine entsprechende Neufassung der Richtlinien für Darlehensprogramme in Berlin wurde zwischen dem Bundesminister und dem Berliner Senat unter beratender Beteiligung des Bundesrechnungshofes Einvernehmen erzielt. Anfang 1973 hat der Bundesminister jedoch auf Drängen des Berliner Senats diese Entscheidung zurückgenommen. Er hat mitgeteilt, für die Beibehaltung des Sonderprogramms seien wirtschaftspolitische Gesichtspunkte der Mittelstandsförderung ausschlaggebend, denen dieses Programm mit seiner Breitenwirkung in besonderem Maße Rechnung trage. Zudem sei die Fortführung als Kompromißlösung zunächst für 1973 hingenommen worden, um für wesentlichere Richtlinienänderungen auf anderen Gebieten der Berlin-Förderung das Einvernehmen des Senats zu erlangen. Mit der Besserung der Geschäftslage in der Bauindustrie und der Normalisierung der Bankzinsen werde er sich erneut um eine Streichung des Programms bemühen.

Die Gründe für die Fortführung des Sonderprogramms überzeugen nicht. Wirtschaftspolitische Gesichtspunkte der Mittelstandsförderung können auch im Rahmen des allgemeinen Investitionsprogramms ausreichend berücksichtigt werden. Zudem würde eine Überführung der Mittel von zuletzt jährlich durchweg 4 Millionen DM in das allgemeine Investitionsprogramm das Ziel der Finanzierungshilfen, die gewerbliche Wirtschaft in Berlin zu fördern, eher begünstigen als behindern. Die Darlehen aus diesem Sonderprogramm betragen mindestens 6 000 DM und höchstens 25 000 DM. Beträge in einer Größenordnung bis zu 20 000 DM werden von Kreditinstituten in den verschiedensten Formen angeboten, so daß insoweit auf den Einsatz öffentlicher Mittel verzichtet werden könnte. Die dadurch freiwerdenden Mittel des ERP-Sondervermögens stünden zusätzlich zur Förderung von Investitionen zur Verfügung.

Selbst wenn 1973 Gründe für die Weiterführung des Programms vorgelegen hätten, wären sie mit Sicherheit jetzt nicht mehr gegeben.

Das Programm sollte daher alsbald eingestellt, die freiwerdenden Mittel sollten im allgemeinen Investitionsprogramm eingesetzt werden.

Darlehen zur Förderung von Abfallbeseitungsanlagen

253. Im Frühjahr 1971 hat die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW) nach Vorverhandlungen mit dem für den Umweltschutz federführend zuständigen Bundesminister des Innern ein aus eigenen Mitteln finanziertes Programm zur Förderung von Maßnahmen zur Abfallbeseitigung eingeleitet, für das sie zunächst 150 Millionen DM vorgesehen hat. Von 1972 an wurden in den ERP-Wirtschaftsplänen für Darlehn zur Mitfinanzierung von Abfallbeseitigungsanlagen (Verbrennungs- und Kompostierungsanlagen, Sondermülldeponien) jährlich 20 Millionen DM veranschlagt. Über die Darlehensanträge entscheidet der Bundesminister für Wirtschaft im Einvernehmen mit dem Bundesminister des Innern. Mit der Durchführung des Programms wurde die Lastenausgleichsbank (LAB) beauftragt.

Die KW hat in zwei Schreiben an den Bundesminister des Innern vom September und Dezember 1971 die Mitarbeit bei der Durchführung des ERP-Programms einschließlich der Prüfung und Begutachtung von Projekten durch ihre technische Abteilung sowie eine finanzielle Beteiligung angeboten. Von diesem Angebot hat der Bundesminister des Innern jedoch keinen Gebrauch gemacht. Er hat sich vielmehr dafür eingesetzt, die Durchführung des ERP-Programms der LAB zu übertragen. Der zuständige Bundesminister für Wirtschaft hat entsprechend entschieden.

Der Bundesrechnungshof hat diese Entscheidung kritisiert. Es wäre zweckmäßiger und wirtschaftlicher gewesen, die Durchführung des ERP-Programms der KW zu übertragen. Dadurch wäre das Nebeneinander zweier Hauptleihinstitute mit Programmen, die in ihren Zielsetzungen weitgehend übereinstimmen, vermieden worden. Bei Zusammenfassung beider Programme wäre es bei dem hohen Mitteleinsatz der KW außerdem möglich gewesen, größere Vorhaben in die Förderung einzubeziehen und damit auch die Wirkung des Einsatzes der Mittel des ERP-Sondervermögens zu verbessern. Zudem wäre eine Bearbeitung der Anträge durch die technische Abteilung der KW mit dem dort bereits vorhandenen Fachwissen für alle Beteiligten nützlich gewesen.

Der Bundesminister für Wirtschaft hat erwidert, die KW und die LAB stünden sich in ihrer Funktion als Hauptleihinstitute des ERP-Sondervermögens gleichwertig gegenüber. Dieser Hinweis geht fehl; dem Bundesrechnungshof geht es darum, daß die Finanzierungshilfen in rationeller und damit wirtschaftlicher Weise unter Ausnutzung bereits vorhandenen Fachwissens so wirksam wie möglich durchgeführt werden. Auch der Auffassung des Bundesministers, eine Übertragung des neuen Programms auf die KW hätte dem ERP-Sondervermögens weder technische noch wirtschaftliche Vorteile gebracht, kann nicht gefolgt werden. Sie wird offenbar auch nicht von der Bundesregierung insgesamt geteilt. Das ergibt sich auch daraus, daß der Bundeskanzler — damals Vorsitzer des Verwaltungsrates und des Kreditbewilligungsausschusses der KW — am 13. Mai 1975 in Anwesenheit des Bundesministers für Wirtschaft den Bundesminister der Finanzen gebeten hat, darauf hinzuwirken, daß in Zukunft bei einem Finanzierungsvorhaben die sachliche Zuständigkeit nur **eines** Kreditinstituts vorgesehen werde.

Globalzuweisungen an ein der Berliner Industriebank AG nachgeschaltetes Kreditinstitut

254. Mit der Durchführung der Finanzierungsprogramme aus Mitteln des ERP-Sondervermögens zum Wiederaufbau und zur Förderung der Berliner Wirtschaft ist die Berliner Industriebank AG (BIB) als Hauptleihinstitut beauftragt. Diese Bank gewährt Darlehen aus dem allgemeinen Investitionsprogramm grundsätzlich unmittelbar ohne Einschaltung von Hausbanken. Abweichend davon wurden jedoch einem Berliner Kreditinstitut seit 1965 aus dem allgemeinen Investitionsprogramm zunächst für 1965 bis 1969 insgesamt 18 Millionen DM und danach für 1970 bis 1973 insgesamt 16 Millionen DM über die BIB global mit der Maßgabe zugewiesen, daraus Darlehen bis zu einem Höchstbetrag von gegenwärtig 300 000 DM nach Richtlinien in eigener Verantwortung zu gewähren.

Der Bundesrechnungshof hat sich wiederholt gegen dieses Verfahren gewandt. Neben der BIB weitere Banken in die Durchführung des allgemeinen Kreditprogramms einzuschalten, ist nach dessen Ziel und Zweck, abgesehen von Schiffbaudarlehen über ein Spezialinstitut, nicht erforderlich. Die Versorgung der Berliner Wirtschaft mit Mitteln des ERP-Sondervermögens wurde dadurch nicht verbessert. Vielmehr wurde das Verfahren unnötig ausgedehnt; die Kosten erhöhten sich. Zudem führte die Einschaltung weiterer Banken zu einer Konkurrenzsituation, die sich nachteilig auf den Einsatz öffentlicher Mittel auswirkte.

So wurde dem nachgeschalteten Kreditinstitut für die Gewährung der Darlehen aus den Globalzuweisungen auch eine zusätzliche Marge zuerkannt. Dadurch sind für die dem nachgeschalteten Institut 1965 bis 1973 global zugewiesenen 34 Millionen DM zusätzliche Kosten von mehr als 1 Million DM entstanden. Da die Marge zu Lasten der Zinsen, die dem ERP-Sondervermögen zustehen, einbehalten wird, ist dieser Betrag dem ERP-Sondervermögen verlorengegangen.

Die Zweigleisigkeit des Verfahrens hat u. a. dazu geführt, daß in Einzelfällen Berliner Unternehmen aus demselben Programm Darlehen von zwei Kreditinstituten erhalten haben. Ein Darlehensnehmer ist nach Vorverhandlungen mit der BIB auf das nachgeschaltete Institut ausgewichen, weil dieses eine längere Laufzeit des Darlehens zugestanden

hat. Es wurden sogar von der BIB abgelehnte Anträge von dem nachgeschalteten Institut, an das sich die Antragsteller anschließend wandten, positiv beschieden.

Der Bundesminister hat zugesagt, die Mängel abzustellen und bei etwaigen neuen Vereinbarungen ab 1974 die Anregungen des Bundesrechnungshofes auch hinsichtlich des grundsätzlichen Problems zu beachten. Er hat zunächst erwogen, Globalzuweisungen an das nachgeschaltete Institut einzustellen. Er hat jedoch ab 1974 in dem bisherigen Verfahren jährlich bis zu 10 Millionen DM unter der Bedingung zur Verfügung gestellt, daß dieser Betrag um etwa 20 v. H. aus eigenen Mitteln der Bank aufgestockt und zu den Darlehensbedingungen des ERP-Sondervermögens vergeben wird. Der Bundesminister hat bei den neuen Zuweisungen den Bedenken des Bundesrechnungshofes auch insoweit Rechnung getragen, als für die Gewährung dieser Darlehen beide Kreditinstitute zusammen nur die Marge erhalten, die bei unmittelbarer Darlehensgewährung der BIB allein zustehen würde.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob das Zugeständnis des nachgeschalteten Kreditinstitutes, jährlich bis zu 2 Millionen DM aus eigenen Mitteln zu ERP-Bedingungen einzusetzen, die Nachteile dieses Verfahrens aufwiegen.

Rücklage aus Mitteln des ERP-Sondervermögens bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau

255. Im Jahre 1949 wurden der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW) zur Stärkung ihrer Finanzkraft aus DM-Gegenwerten der amerikanischen Wirtschaftshilfe 94 Millionen DM zur Verfügung gestellt, die als Sonderrücklage aus Mitteln des ERP-Sondervermögens in der Vermögensübersicht des Sondervermögens und in der Bilanz der KW geführt werden. Die Zinserträge sind jährlich der Rücklage zuzuschreiben. Bis 1968 wurden der Rücklage lediglich die Zinserträge aus der Verwendung des ursprünglichen Betrages von 94 Millionen DM in Höhe von jährlich unverändert rd. 5,7 Millionen DM zugeschrieben; das ergab zum 31. Dezember 1967 bei einem Rücklagebetrag von rd. 197 Millionen DM eine Verzinsung von nur noch rd. 2,9 v. H. Auf Anregung des Bundesrechnungshofes werden seit 1969 die zuzuschreibenden Zinsen nicht mehr nur von dem ursprünglichen Betrag, sondern von dem zum jeweiligen Bilanzstichtag ausgewiesenen Rücklagenbetrag berechnet, und zwar mit dem Durchschnittszinssatz, der im eigenfinanzierten Inlandsgeschäft — abzüglich einer Kostenpauschale — von der KW erzielt wird. Danach wurden für 1974 rd. 9,1 Millionen DM — statt rd. 5,7 Millionen DM — der Rücklage zugeschrieben; sie betrug zum 31. Dezember 1974 bereits 255,8 Millionen DM.

256. Das Grundkapital der KW beträgt 1 Milliarde DM. Daran sind der Bund mit 800 Millionen DM und die Länder mit 200 Millionen DM beteiligt. Eingezahlt sind 15 v. H. des Grundkapitals (120 Millionen DM und 30 Millionen DM). Die Länder leiten aus ihrer Beteiligung an dem Grundkapital der KW Ansprüche auch an der Rücklage aus Mitteln des ERP-Sondervermögens ab. Die Ansprüche werden vom Bund bestritten.

Bei den Verhandlungen über die Neufassung des Gesetzes über die Kreditanstalt für Wiederaufbau im Jahre 1961 sind Bundesregierung und die Finanzminister der Länder übereingekommen, diese Meinungsverschiedenheit auszuklammern und durch ein Schiedsgericht entscheiden zu lassen. Die Länder haben ursprünglich 50 v. H. der Rücklage beansprucht. Anfang 1967 haben sie dem Bund jedoch vorgeschlagen, die Meinungsverschiedenheiten durch Vergleich zu regeln und angeboten, ihren Anspruch — entsprechend der Kapitalbeteiligung — auf 20 v. H. zu ermäßigen. Der damalige Bundesschatzminister hat eine vergleichsweise Regelung abgelehnt. Er hat vorgeschlagen, daß die Länder auf eine weitere Geltendmachung von Ansprüchen verzichten oder daß entsprechend dem Übereinkommen von 1961 eine Klärung im Schiedsverfahren herbeigeführt wird. Trotz weiterer Bemühungen auch des seit 1969 für die Verwaltung des ERP-Sondervermögens zuständigen Bundesministers für Wirtschaft wurden die Meinungsverschiedenheiten bisher nicht ausgeräumt. Die Länder haben vielmehr angeregt, die Angelegenheit bis zur gesetzlichen Regelung einer Vermögensverteilung bei einer Liquidation der KW in der Schwebe zu belassen.

Der Bundesminister hat mitgeteilt, er sehe im gegenwärtigen Zeitpunkt keine Veranlassung, die Anerkennung seiner Auffassung gerichtlich gegen die Länder durchzusetzen. Zu gegebener Zeit werde er seine Auffassung erneut darlegen.

257. Der jetzige Zustand ist unbefriedigend. Das Zuwarten auf eine günstige Gelegenheit erscheint dem Bundesrechnungshof nicht mehr gerechtfertigt. Unabhängig von der grundsätzlichen Forderung nach klaren Rechtsverhältnissen ist es angesichts der Höhe des zudem stetig wachsenden Betrages nicht mehr vertretbar, auf ungewisse Zeit den gegenwärtigen Schwebezustand hinzunehmen.

Darüber hinaus sollte angestrebt werden, die in der Rücklage angesammelten Mittel auch liquiditätsmäßig für das ERP-Sondervermögen zu mobilisieren; die Zinsen sollten daher nicht mehr dem Kapital zugeschlagen, sondern an das ERP-Sondervermögen abgeführt werden.

Der Bundesrechnungshof hält beide Fragen für so bedeutsam, daß die Möglichkeit einer gesetzlichen Neuregelung erwogen werden sollte, falls Verhandlungen nicht zum Ziele führen.

Anlage von Kassenmitteln

258. Zur Förderung des Absatzes Berliner Erzeugnisse wurden in den jährlichen Wirtschaftsplänen des ERP-Sondervermögens 80 Millionen DM veranschlagt, die 1974 auf 86 Millionen DM und 1975 auf 92 Millionen DM erhöht wurden; für 1976 sind 95 Millionen DM vorgesehen.

Für denselben Zweck werden seit 1960 bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KW) für jeweils ein Jahr Kassenmittel des ERP-Sondervermögens angelegt. Die letzte jährliche Anlage bis zum 31. März 1977 beträgt rd. 120 Millionen DM. Berliner Geschäftsbanken, die westdeutschen Auftraggebern Darlehen zur Finanzierung von Aufträgen an Berliner Unternehmen gewähren, erhalten aus diesen Kassenmitteln von der KW verzinsliche Darlehen zur anteiligen Refinanzierung ihrer Auftragsfinanzierungsdarlehen; der Zinssatz ist mit einem Mindestsatz an den Diskontsatz gebunden. Die Berliner Geschäftsbanken vergeben ihre Auftragsfinanzierungsdarlehen zu frei vereinbarten, durchweg marktüblichen Zinssätzen.

Diese Kassenmittel des ERP-Sondervermögens sollen dazu beitragen, die Liquidität der Berliner Geschäftsbanken zu verbessern und damit die Gewährung von Auftragsfinanzierungsdarlehen erleichtern. Diese Zweckbestimmung war in den zwei Jahrzehnten des Wiederaufbaues der deutschen Wirtschaft begründet; sie hat jedoch in den letzten Jahren — unabhängig von dem Auf und Ab der Bankliquidität — an Bedeutung verloren. Soweit es sich um Niederlassungen und Tochtergesellschaften von Großbanken und weiteren überregionalen Kreditinstituten handelt, ist sie gänzlich gegenstandslos geworden. Die Berliner Niederlassungen oder Tochtergesellschaften dieser Kreditinstitute werden in die Liquiditätsversorgung des Gesamtinstituts einbezogen; zudem dürften die hier in Rede stehenden Beträge auf die Liquidität dieser Institute nur geringen Einfluß haben.

Darüber hinaus hat sich diese zweckbestimmte Anlage von Kassenmitteln — die sich zwar verbindlich auf jeweils nur ein Jahr erstreckt, da die Zustimmung des Zentralbankrates der Deutschen Bundesbank nur für ein Jahr gegeben wird — durch ihre regelmäßige Verlängerung zu einem festen Finanzierungsprogramm entwickelt. Es außerhalb des ERP-Wirtschaftsplans über die Anlage von Kassenmitteln abzuwickeln, begegnet auch deshalb Bedenken, weil die an sich erforderliche Entscheidung des Gesetzgebers bei der Bewilligung des Wirtschaftsplans umgangen wird.

259. Unabhängig davon ist die Anlage von Kassenmitteln des ERP-Sondervermögens aus Gründen der Wirtschaftlichkeit — von kurzfristigen Ausnahmen abgesehen — nicht mehr vertretbar. Das ERP-Sondervermögen hat in den letzten Jahren in größerem Ausmaß Fremdmittel aufgenommen. In den Wirtschaftsplänen für 1975 und 1976 sind Einnahmen aus Krediten von rd. 1 020 Millionen DM und rd. 890 Millionen DM veranschlagt. Anfang 1976 mußten die Kapitalmarktmittel zu Marktsätzen von etwa 8 v. H. verzinst werden. Demgegenüber erzielt das ERP-Sondervermögen bei einem Diskontsatz von $3^1/_2$ v. H. für die Kassenmittel Zinserträge von nur $3^3/_8$ v. H. jährlich.

Vorhandene Kassenmittel sollten deshalb nicht mehr bei Banken angelegt, sondern bis zu ihrem planmäßigen Einsatz zur Zwischenfinanzierung von sonst benötigten Fremdmitteln verwandt werden. Durch das Hinausschieben der Inanspruchnahme von Fremdmitteln würden Fremdkapitalzinsen eingespart. Aus dem Unterschied von 8 v. H. Fremdkapitalzinsen gegenüber $3^3/_8$ v. H. Ertragszinsen aus Kassenanlagen ergibt sich bei 120 Millionen DM eine Einsparung von jährlich 5,5 Millionen DM.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Seine Bemühungen, die Anlage dieser Kassenmittel wenigstens allmählich zurückzuführen, sind bisher am Widerspruch Berliner Stellen gescheitert.

Der Bundesminister hat zugesagt, sich weiter um einen Abbau der Kassenanlage zu bemühen. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte dies bis zum 31. März 1977 erreicht sein.

Sondervermögen Deutsche Bundesbahn

(Zuständigkeitsbereich des Bundesministers für Verkehr)

Haushaltsjahre 1974 und andere

260. Die folgenden Ausführungen über das Sondervermögen Deutsche Bundesbahn beruhen auf Prüfungsergebnissen des Bundesrechnungshofes und Feststellungen des Prüfungsdienstes für die Deutsche Bundesbahn.

Stand der Entlastung durch die Bundesregierung

261. Das Entlastungsverfahren ist gegenüber dem in den Bemerkungen des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1973 (Drucksache 7/4306 Nr. 186) wiedergegebenen Stand unverändert. Die Bundesregierung hat den Vorstand und den Verwaltungsrat der Deutschen Bundesbahn für die Geschäftsjahre 1973 und folgende noch nicht entlastet.

Vermögens- und Finanzlage

262. Nach den Netto-Bilanzwerten, die sich aus dem Jahresabschluß der Deutschen Bundesbahn nach Absetzung der für diese Darstellung gegeneinander aufzurechnenden Posten ergeben, stellt sich die Vermögenslage der Deutschen Bundesbahn zum 31. Dezember 1974 im Vergleich zum Vorjahr wie folgt dar:

Aktiva	31. Dezember 1973 Mrd. DM	31. Dezember 1974 Mrd. DM	Passiva	31. Dezember 1973 Mrd. DM	31. Dezember 1974 Mrd. DM
Sachanlagen	38,2	40,5	Eigene Mittel	16,1	17,0
Finanzanlagen	1,9	2,1	Baukostenzuschüsse u. ä.	2,8	3,4
Umlaufvermögen	2,2	3,2	Verbindlichkeiten, deren Kapitaldienst der Bund trägt	3,0	2,7
Rechnungsabgrenzung	0,8	0,9	Übrige Verbindlichkeiten und Rückstellungen	21,1	23,5
			Rechnungsabgrenzung	0,1	0,1
	43,1	46,7		43,1	46,7

Ein Zuwachs des Anlagevermögens um 6,2 v. H. sowie die Erhöhung der vorgehaltenen flüssigen Mittel um rd. 0,8 Milliarden DM haben dazu geführt, daß auch im Jahre 1974 die Netto-Bilanzsumme wieder zugenommen hat. Den Zuwachs an Vermögenswerten hat die Deutsche Bundesbahn überwiegend durch die Aufnahme zusätzlicher Kredite, und zwar vor allem von Anleihen und Schuldscheindarlehen und im übrigen dadurch finanziert, daß ihre eigenen Mittel einschließlich der ihnen gleichzusetzenden Baukostenzuschüsse verstärkt wurden. Die Verstärkung der eigenen Mittel ergab sich durch 626,4 Millionen DM vom Bund geleistete Investitionszuschüsse sowie buchmäßig aus der Tilgung von rd. 266,7 Millionen DM Anleihen, deren Kapitaldienst der Bund trägt. Die Einlagen, die der Bund im Jahre 1974 zur Abdeckung von Verlustvorträgen geleistet hat, entsprechen mit rd. 2 761 Millionen DM fast genau dem Jahresfehlbetrag der Deutschen Bundesbahn.

In den Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1973 hat der Bundesrechnungshof bereits auf die kritische Vermögens- und Finanzlage der Deutschen Bundesbahn aufmerksam gemacht (a. a. O. Nr. 188 und 189). Wegen der immer schneller steigenden Verschuldung der Deutschen Bundesbahn hat sich die Lage weiter verschärft. Die Bundesregierung wird daher noch dringender als bisher gehalten sein, die Verschuldung der Deutschen Bundesbahn in tragbaren Grenzen zu halten.

Erfolgslage

263. Die Erträge der Deutschen Bundesbahn waren im Jahre 1974 ohne die unmittelbar erfolgswirksamen Leistungen des Bundes mit rd. 14,4 Milliarden DM um rd. 1,0 Milliarden DM höher als im Vorjahr. In der Hauptsache haben dies Tariferhöhungen im Personen- und Güterverkehr sowie um rd. 2,9 v. H. größere Verkehrsleistungen im Wagenladungsverkehr bewirkt.

Gleichzeitig hatte die Deutsche Bundesbahn aber mit rd. 23,3 Milliarden DM um rd. 2,46 Milliarden DM höhere Aufwendungen als 1973. Rd. 1,51 Milliarden DM des Anstiegs entfielen auf die Bezüge der Dienst- und Nachwuchskräfte und die dafür aufgebrachten Sozialausgaben, was einer Zunahme dieser Aufwendungen um rd. 13,1 v. H. entsprach. Um fast 0,4 Milliarden DM, d. h. um rd. 13,9 v. H., stiegen zugleich die Versorgungsbezüge für Beamte und Hinterbliebene. Die Erhöhung der Beamtenbezüge, Angestelltenvergütungen und Löhne zum 1. Januar 1974, bessere Beförderungsmöglichkeiten, insbesondere auch aufgrund der Änderung der Funktionsgruppen-Verordnung vom 30. April 1974 sowie ein Anstieg der im Jahresdurchschnitt beschäftigten Dienst- und Nachwuchskräfte um rd. 2 700 auf rd. 429 400 und der Versorgungsempfänger — ohne Betriebsfremde — um rd. 2 500 auf rd. 247 400 waren die wesentlichen Ursachen. Im übrigen betraf der Aufwandsanstieg überwiegend den Sachaufwand für den laufenden Betrieb und die Unterhaltung der Anlagen sowie den Zinsaufwand.

Da der Bund seine unmittelbar erfolgswirksamen Leistungen gegenüber 1973 um rd. 1,19 Milliarden DM auf rd. 6,08 Milliarden DM erhöhte, war der im Jahresabschluß 1974 ausgewiesene Jahresfehlbetrag mit rd. 2,78 Milliarden DM trotz der großen Aufwandszunahme nur um rd. 265 Millionen DM höher als 1973.

Das Ergebnis des Jahres 1974 zeigt noch einmal, daß die Deutsche Bundesbahn unter den gegebenen Verhältnissen auf dem Verkehrsmarkt ihre Strukturschwächen nicht überwinden kann, wenn sie die bisherigen Zielsetzungen unverändert beibehalten muß. Der Bundesminister für Verkehr hat am 11. Dezember 1974 dem Vorstand neue unternehmenspolitische Zielvorgaben erteilt, durch die die Aufgaben der Deutschen Bundesbahn neu festgelegt, ihre Ertragskraft gestärkt und die Verantwortlichkeiten zwischen ihr und dem Bund klarer abgegrenzt werden sollen. Damit die dringend erforderliche Umkehr der bisherigen Entwicklung möglich wird, sollten alle Beteiligten danach trachten, daß diese Ziele möglichst schnell und vollständig erreicht werden.

Investitionen

264. Die Investitionen der Deutschen Bundesbahn für in Benutzung genommene und im Bau befindliche Sachanlagen haben im Jahre 1974 mit rd. 3,99 Milliarden DM um rd. 413 Millionen DM über denen des Jahres 1973 gelegen. Besonders hoch waren die Investitionen auf den Gebieten der Fahrzeuge, des Oberbaues und der S-Bahn-Anlagen. Die Prüfung der Investitionen führte auch dieses Mal zu zahlreichen Beanstandungen.

265. Als Ergebnis der Prüfungen des Prüfungsdienstes konnten verschiedene Vorhaben der Deutschen Bundesbahn ganz unterbleiben, in ihrem Umfang eingeschränkt oder wirtschaftlicher ausgeführt werden. In diesen Fällen hatte es die Deutsche Bundesbahn bei der Planung zunächst an der gebotenen Sorgfalt bei der Verwendung ihrer knappen Investitionsmittel fehlen lassen, wie die folgenden Beispiele zeigen:

Durch Überarbeitung der Planungen für den Neubau eines Empfangsgebäudes und für eine Bahnsteigüberdachung eines anderen Bahnhofs ergaben sich Einsparungen von insgesamt rd. 1,22 Millionen DM. Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, daß der Sachverhalt zuträfe und die Hauptverwaltung bei der Genehmigung der Vorhaben den Anregungen des Prüfungsdienstes gefolgt sei.

Bei der Gepäckabfertigung eines großen Bahnhofs sollte eine mit 1,58 Millionen DM veranschlagte Bandförderanlage für das Sortieren von Gepäckstücken gebaut werden. Das Vorhaben unterblieb, nachdem der Prüfungsdienst festgestellt hatte, daß in der Wirtschaftlichkeitsberechnung Investitionsausgaben zu niedrig angesetzt und Personaleinsparungen ausgewiesen waren, die bereits zu einem erheblichen Teil durch eine neue Arbeitsorganisation, die keine Investitionen erforderlich machte, verwirklicht worden waren. Der Bundesminister hat den Sachverhalt bestätigt und ergänzend mitgeteilt, daß von ihm noch Einzelheiten ermittelt würden.

Im Rahmen der Einführung des S-Bahnverkehrs auf einer vorhandenen Strecke hatte die Deutsche Bundesbahn die Erhöhung eines weiteren Bahnsteigs für die Abwicklung betrieblicher Sonderfälle vorgesehen. Auf Anregung des Prüfungsdienstes konnte von dieser Maßnahme Abstand genommen und eine andere, kostengünstigere Lösung vorgesehen werden. Die Einsparung beträgt rd. 350 000 DM. Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, daß die beteiligten Mitarbeiter über die zweckmäßige und wirtschaftliche Lösung derartiger Fälle belehrt worden seien.

Im Zusammenhang mit der anzustrebenden Netzvereinfachung stehen die folgenden Fälle:

Eine Bundesbahndirektion hatte beabsichtigt, die Erneuerung des Oberhauses einer schmalspurigen Nebenbahnstrecke aus Gründen der Betriebssicherheit mit einem Kostenaufwand von über 5 Millionen DM bei der Hauptverwaltung zu beantragen. Der Prüfungsdienst regte an, den Betrieb auf dieser Strecke einzustellen, da eine wirtschaftliche Betriebsführung nicht gegeben und auch nicht zu erwarten sei. Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn schloß sich den Vorstellungen des Prüfungsdienstes an und beauftragte die Direktion, die Stillegung der Strecke einzuleiten. Hiergegen hat das zu beteiligende Bundesland Bedenken erhoben. Die endgültige Entscheidung über die Stillegung der Strecke steht noch aus.

Auf einer anderen Strecke hatte die Deutsche Bundesbahn den Einbau einer Anlage zur Sicherung des Zugverkehrs beabsichtigt, obwohl der Personenverkehr auf die Straße verlagert werden sollte. Durch Umstellung auf eine vereinfachte Betriebsführung konnte die vorgesehene Investition in Höhe von rd. 220 000 DM eingespart werden. Die vom Bundesminister hierzu abgegebene Darstellung, daß die zuständige Bundesbahndirektion von sich aus den Einbauauftrag zurückgezogen habe, trifft nicht zu.

Bei der Planung von drei Sozialgebäuden und einem Werkstattgebäude mit Sozialtrakt war der Umfang der Vorhaben zu beanstanden. Die Deutsche Bundesbahn hat daraufhin wirtschaftlichere Lösungen ausgeführt und damit insgesamt 1,65 Millionen DM eingespart.

Die zu großzügige Planung von Freizeit- und Sportanlagen, dem Küchentrakt und der Fernmeldeanlagen einer neuen Bundesbahnschule ließ sich nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes einschränken. Die Deutsche Bundesbahn sparte daraufhin rd. 370 000 DM der vorgesehenen Bausumme ein und erhöhte noch die Anzahl der Ausbildungsplätze erheblich. Durch die intensivere Nutzung der Schule entfallen außerdem künftige Investitionen an anderer Stelle in Höhe von rd. 2,24 Millionen DM.

266. Die für den Bereich München vorgesehenen und zum größten Teil bereits eingesetzten 140 S-Bahntriebzüge müssen für Fahrten auf der mit Linienzugbeeinflussung ausgerüsteten Stammstrecke mit besonderen Geräten ausgestattet sein. Die Deutsche Bundesbahn war im Begriff, diese Geräte, die rd. 150 000 DM je dreiteiligen Triebzug kosten, auch in die außerhalb Münchens eingesetzten 60 Triebzüge einzubauen. Der Prüfungsdienst hat empfohlen, vorerst auf den weiteren Einbau zu verzichten, weil z. Z. noch nicht feststeht, ob die S-Bahnstrecken der anderen Ballungsräume ebenfalls mit Linienzugbeeinflussung des gleichen Systems ausgerüstet werden. Die Deutsche Bundesbahn ist den Empfehlungen des Prüfungsdienstes gefolgt. Bei Bedarf werden die bereits mit Einrichtungen für Linienzugbeeinflussung ausgerüsteten Triebzüge, die für andere Ballungsräume vorgesehen waren, ohne Rücksicht auf den Außenanstrich nach München umzusetzen sein.

267. In anderen Fällen hat der Prüfungsdienst bereits bei der Entwicklung neuer Fahrzeuge und Fahrzeugteile Anregungen gegeben, um unnötige Ausgaben zu verhindern.

Aufgrund seiner Hinweise ist z. B. von der beabsichtigten Ausrüstung der Schnellzugwagen mit Lautsprechern an jedem Sitzplatz, die 2 000 DM je Wagen gekostet hätten, abgesehen worden. Die Einsparungen dürften langfristig insgesamt mehrere Millionen DM betragen.

Bei der Entwicklung von Drehgestellen für Güterwagen mit besseren lauftechnischen Eigenschaften auch bei Unebenheiten des Fahrweges in allen Geschwindigkeitsbereichen konnte durch die empfohlene Beschränkung der untersuchten Varianten ein Betrag von rd. 450 000 DM eingespart werden.

268. Unvollständige Planung und unzureichende Veranschlagung waren die Hauptursachen von Kostenausweitungen bei verschiedenen Vorhaben.

Für die Umschlagbetriebe einer Gemeinde ist ein wichtiger Gleisanschluß gebaut worden, dessen Betriebsbahnhof durch ein 2,5 km langes Stammgleis mit der rd. 11 m höher liegenden eingleisigen Bundesbahnstrecke verbunden worden ist. Die Deutsche Bundesbahn hatte verlangt, daß die Anschlußweiche möglichst nahe am nächsten Bahnhof zu liegen komme, weil sonst die Leistungsfähigkeit der eingleisigen Strecke künftig nicht mehr ausreiche. Die Strecke ist z. Z. nur mit 40 bis 50 Zügen je Tag belegt und läßt ohne den Verkehr aus dem Gleisanschluß im übersehbaren Zeitraum keine wesentliche Verkehrssteigerung erkennen. Auf dem Gleisanschluß selbst wird ein Verkehrsumfang von 3 bis 10 Zügen je Tag erwartet. Das Vorhaben ist aus Mitteln des Bundes, der Deutschen Bundesbahn, eines Bundeslandes und der Gemeinde finanziert worden.

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes hat die Forderung der Deutschen Bundesbahn zu einer Verlängerung des Stammgleises um 600 m und zur Verbreiterung einer 130 m langen Brücke für die Aufnahme eines zweiten Gleises geführt. Nach den Vorschriften der Deutschen Bundesbahn ist jedoch auf dem betroffenen 3,9 km langen eingleisigen Abschnitt und der anschließenden Strecke, die beide mit moderner Signaltechnik ausgestattet sind, eine Streckenbelastung zulässig, die die Verkehrserwartung übersteigt.

Die Deutsche Bundesbahn hatte außerdem verlangt, die Längsneigung des Stammgleises zwischen der genannten Brücke und dem Betriebsbahnhof gleichmäßig auszubilden. Wäre die Steigung des Stammgleises jedoch besser an die Geländeform und an die erlaubten Werte für die in diesem Raum eingesetzten Streckenlokomotiven angepaßt worden, hätten bei unveränderten Zuglasten und unter Berücksichtigung der sonstigen betrieblichen Belange die Erdarbeiten für einen größeren Einschnitt um etwa 40 v. H. vermindert und ein Tunnel um rd. 20 m verkürzt werden können. Allein dadurch und durch die Verlängerung des Stammgleises haben sich Mehrkosten von rd. 4 Millionen DM ergeben. Weitere Feststellungen bedürfen noch einer abschließenden Klärung. Der Bundesminister hat mitgeteilt, daß seine Ermittlungen noch nicht abgeschlossen seien.

Für den Umbau eines früheren Bahnhofskinos in eine Betriebsküche hatte nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes eine Bundesbahndirektion nach mangelhaften Vorermittlungen über den Bauumfang einen Kostenanschlag über 490 000 DM aufgestellt. Nach fünf Monaten hat sie den Kostenanschlag bereits auf 850 000 DM berichtigt. Das Vorhaben ist schließlich mit 930 000 DM abgerechnet worden. Aus der Stellungnahme des Bundesministers geht hervor, daß die Deutsche Bundesbahn vor Einstellung des Lichtspielbetriebes bei Planungsbeginn das Vorhaben nicht sachgerecht veranschlagen konnte, weil ihr die entsprechenden Planunterlagen des Empfangsgebäudes fehlten. Bei dieser Sachlage hätte mit dem Vorhaben nicht begonnen werden dürfen.

Mit dem Neubau des Empfangsgebäudes und der Erneuerung der Signalanlagen eines Bahnhofs ist zu einem Zeitpunkt begonnen worden, als der Umfang der Gesamtmaßnahme noch nicht abgeklärt war. Die ursprünglich mit 2,13 Millionen DM veranschlagten Baukosten stiegen aufgrund der Anpassung an die fortschreitende Planung einschließlich einer Ausweitung des Vorhabens auf 4,3 Millionen DM. Der Bundesminister hat den Sachverhalt im wesentlichen bestätigt.

269. Unvollständige Planungen führten auch immer wieder zu umfangreichen Nachtragsleistungen bei Aufträgen, die zuvor unter Wettbewerbsbedingungen vergeben worden waren. Nachtragsleistungen sind für die auftraggebende Verwaltung insofern von Nachteil, als der Spielraum für Preisverhandlungen durch die Bindung an einen Unternehmer erheblich eingeengt wird. Hierzu hat der Bundesminister mitgeteilt, daß nicht zuletzt aufgrund vergleichbarer Bemerkungen in den Vorjahren inzwischen durch Einführung einer weiteren Abgrenzung der Verantwortungsbereiche im Baudienst der Deutschen Bundesbahn sowie einer neuen Projektorganisation bei Großvorhaben und durch die Schulung der Mitarbeiter diese Mängel soweit wie möglich abgestellt werden sollen.

So erhöhten sich die veranschlagten Kosten beim Neubau einer Straßenüberführung von 572 000 DM nach nur zwei Monaten bereits auf 1,83 Millionen DM.

Innerhalb dieses Vorhabens war ein Auftrag mit einem Wert von rd. 1,223 Millionen DM vergeben worden. Da durch die unklaren Planungsvorstellungen für mehr als die Hälfte der Auftragspositonen keine Leistungen erbracht werden konnten, wurde im Rahmen dieses Auftrags nur über rd. 842 000 DM abgerechnet. Dagegen waren neun Nachtragsaufträge im Werte von insgesamt 1,1 Millionen DM erforderlich, so daß schließlich über 1,942 Millionen DM abgerechnet worden ist. Die Gründe für die Kostenerhöhung werden nach Auskunft des Bundesministers von ihm noch untersucht.

Der Wert eines Auftrages im Rahmen des Baues einer Ferndampfleitung hatte rd. 200 000 DM betragen. Die Abrechnungssumme einschließlich von vier Nachträgen belief sich schließlich auf rd. 1,2

Millionen DM. Nach Auskunft des Bundesministers hat die Deutsche Bundesbahn eine Untersuchung des Falles eingeleitet.

270. Eine Bundesbahndirektion hat eine eingleisige Eisenbahnüberführung bei der Erneuerung durch einen zweigleisigen Überbau ersetzt, obwohl die Strecke seit ihrem Bau im Jahre 1873 immer eingleisig betrieben wurde, mit der Aufnahme eines zweigleisigen Betriebes nicht zu rechnen ist und andere Bauwerke der Strecke nur eingleisig erneuert worden sind. Die zusätzlichen Kosten in Höhe von rd. 110 000 DM sind eine Fehlinvestition. Eine Begründung für den zweigleisigen Ausbau konnte bisher nicht gegeben werden.

271. Die Vergabe von Planungsarbeiten an Ingenieur- und Architektenbüros hat wegen der vermehrt durchzuführenden Großvorhaben — insbesondere der Nahverkehrsvorhaben und Neubaustrekken — stark zugenommen. Mehrfach hat der Prüfungsdienst die Art der Vergabe und die Abrechnung von Ingenieurleistungen beanstandet. So sind z. B. von einem Ingenieurbüro auf mündlichen Auftrag hin ohne Festlegung der Aufgaben umfangreiche Leistungen im Werte von über 600 000 DM erbracht worden. Ein schriftlicher Vertrag hierüber wurde erst nach Vorlage der Rechnungen abgeschlossen, die im übrigen keine differenzierten Angaben über die tatsächlich ausgeführten Einzelleistungen enthielten.

In einem weiteren Einzelfall hat die Deutsche Bundesbahn einem beratenden Institut unter Ausschaltung jeglichen Wettbewerbs oder Honorarvergleichs den Auftrag erteilt, eine planerische Studie unter Berücksichtigung des Umweltschutzes im Werte von rd. 700 000 DM durchzuführen. Ein Grund für die freihändige Vergabe ohne Wettbewerb ist nicht erkennbar. Die Studie sollte mögliche Einwände gegen den geplanten Bau einer großen Bahnanlage entkräften. Nach Feststellungen des Bundesrechnungshofes wurden wichtige Randbedingungen hinsichtlich der Gleislage sowie der Eisenbahnbetriebsführung in der Studie nicht beachtet, so daß für Teilgebiete unzutreffende Aussagen gemacht und z. T. nicht realisierbare Lösungen vorgeschlagen worden sind. Zudem entspricht die Studie insbesondere in den kritischen Bereichen nicht der vereinbarten Leistung. Unbeschadet dessen hat die Deutsche Bundesbahn die volle Erfüllung des Auftrags anerkannt und die entsprechende Vergütung gezahlt. Da eine ohne Abstimmung mit den an den Planungsverfahren Beteiligten eingeholte und einseitig finanzierte Studie kaum Aussicht hat, als „neutral" anerkannt zu werden, muß außerdem bezweifelt werden, ob die Studie überhaupt notwendig war und dienlich sein kann.

Der Bundesminister für Verkehr hat hierzu mitgeteilt, daß Zeitdruck der Grund für die freihändige Vergabe gewesen sei, weil zunächst beabsichtigt worden war, das Ergebnis der Studie in das bereits laufende Planfeststellungsverfahren einzubringen.

Dem ist entgegenzuhalten, daß zwischen den ersten Gesprächen des Auftragnehmers mit dem Vorstand der Deutschen Bundesbahn und dem auf Weisung des Vorstands durch die zuständige Bundesbahndirektion erteilten Auftrag über neun Monate lagen. Dieser Zeitraum hätte auch zur Einholung weiterer Honorarangebote ausgereicht. Auch die Auffassung des Bundesministers, daß der Auftrag von dem Institut voll erfüllt worden sei, vermag der Bundesrechnungshof nicht zu teilen.

272. Auch bei der Beschaffung und Abnahme von Maschinen hat die Deutsche Bundesbahn nicht immer die erforderliche Sorgfalt walten lassen.

So hat die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1974 eine hydraulische Vierkopf-Schraubmaschine für rd. 460 000 DM beschafft, obwohl sie mit vergleichbaren technischen Geräten keine guten Erfahrungen gemacht hatte. Bei ihren bisherigen Einsätzen arbeitete auch diese Maschine nicht zuverlässig und erreichte die als notwendig angesehene und zugesagte Arbeitsgeschwindigkeit bei weitem nicht. Die vorgesehene Personaleinsparung von etwa 25 Kräften konnte daher auch noch nicht verwirklicht werden. Inzwischen ist die Maschine auf Kosten der Firma geändert worden. Sie wird bis Ende 1976 im Hinblick auf die mögliche Personaleinsparung unter Betriebsbedingungen erprobt und hat dabei nach Auskunft des Bundesministers in den Monaten März bis Mai 1976 die erforderliche Arbeitsgeschwindigkeit erreicht. Der Bundesrechnungshof teilt die Ansicht des Prüfungsdienstes, daß die Schraubmaschine erst nach Abstellung der Mängel hätte gekauft werden sollen.

Schwierigkeiten ergaben sich auch bei der Entwicklung einer Maschine zur Verdichtung des Schotters zwischen den Schwellen. Die Deutsche Bundesbahn hatte sie entsprechend dem bereits seit 1973 eingesetzten Prototyp bestellt. Mängel bei Baustelleneinsätzen ergaben, daß die Maschine nicht der bestellten Ausführung entsprach. Die Lieferfirma hat zwar inzwischen auf eigene Kosten umfangreiche Änderungen vorgenommen, jedoch fiel die Maschine dadurch mehrere Wochen aus. Der Prüfungsdienst hat beanstandet, daß die Abweichungen und Mängel nicht schon bei der Abnahme erkannt worden waren. Nach Auskunft des Bundesministers sind die Abnahmestellen entsprechend belehrt worden.

273. Bei der stichprobenweisen Überprüfung der Abrechnungsbelege für Bauvorhaben hat der Prüfungsdienst wiederum in einer Vielzahl von Fällen Fehler festgestellt, die die Deutsche Bundesbahn nach Mitteilung des Bundesministers künftig durch organisatorische Maßnahmen vermeiden will.

So hat die Deutsche Bundesbahn bei zahlreichen Bauvorhaben Eigenleistungen von insgesamt rd. 500 000 DM erst auf Veranlassung des Prüfungsdienstes ermittelt und sie nachträglich kostenpflichtigen Dritten in Rechnung gestellt. Andere Beanstandungen führten zur Rückforderung von Überzahlungen von mehr als 600 000 DM. Darüber hinaus konnten — wie die nachstehenden Beispiele zeigen — weitere Verluste in beträchtlicher Höhe von der Deutschen Bundesbahn abgewendet werden.

Den Rechnungen über Bauarbeiten in einem Tunnel waren falsche Abrechnungsprofile für den Felsabtrag und doppelt erfaßte Zulagevergütungen für Abbruchleistungen zugrunde gelegt worden. Durch diese Feststellungen konnte eine Überzahlung von rd. 300 000 DM verhindert werden. Die verantwortlichen Bauwarte sind nach Auskunft des Bundesministers entsprechend belehrt worden.

Eine Signalbaufirma hatte der Deutschen Bundesbahn die Gewährung eines Rabattes versagt, weil nach ihrer Berechnung der vereinbarte Mindestumsatz nicht erreicht worden wäre. Erst auf Anregung des Prüfdienstes hat die Erhebungen angestellt mit dem Ergebnis, daß bei der Firma weit mehr eingekauft worden war, als deren Berechnung auswies. Die Firma hat inzwischen eine Gutschrift in Höhe von über 700 000 DM erteilt.

In mehreren Fällen hat ein Auftragnehmer unberechtigterweise überhöhte Zulagen bei Bettungsreinigungsarbeiten in Rechnung gestellt. Die zu Unrecht gezahlten Beträge in Höhe von rd. 145 000 DM sind inzwischen zurückgezahlt worden. Der Bundesminister hat hierzu mitgeteilt, daß die bauüberwachenden Stellen, die einen Rahmenvertrag falsch ausgelegt hatten, belehrt wurden.

274. Die Prüfungsfeststellungen zeigen neben Mängeln bei der Bauvorbereitung und Abrechnung von Vorhaben insbesondere, daß die Deutsche Bundesbahn bei der Auswahl ihrer Investitionsmaßnahmen nicht immer nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit verfahren ist. Wenn dies in bemerkenswertem Umfange geschieht, wird nicht nur das Wirtschaftsergebnis der Deutschen Bundesbahn ungünstig beeinflußt, sondern es müssen darüber hinaus auch Maßnahmen mit hohen wirtschaftlichen Erfolgsaussichten wegen fehlender Investitionsmittel unterbleiben. Die Deutsche Bundesbahn sollte sich daher verstärkt auf Vorhaben konzentrieren, die — sofern sie aus Gründen der Betriebssicherheit oder aus Rechtsgründen sowie zur Erhaltung der Leistungsfähigkeit nicht ohnehin unumgänglich sind — einen hohen Rationalisierungserfolg erwarten lassen. Die durch die Planungskapazität gesetzten Grenzen sind dabei zu beachten. Der Bundesrechnungshof erkennt zwar die Bemühungen der Leitung der Deutschen Bundesbahn in dieser Richtung an; sie muß jedoch dafür sorgen, daß derartige Gesichtspunkte auch vermehrt im nachgeordneten Bereich durchdringen.

Der Bundesminister hat sich der Auffassung des Bundesrechnungshofes angeschlossen und verweist im übrigen auf die inzwischen vorgenommene eindeutigere Abgrenzung der Verantwortungsbereiche im Baudienst.

Betriebsführung

275. Der Prüfungsdienst hat im Jahre 1974 zahlreiche Rationalisierungsvorschläge für die Betriebsführung gemacht.

So hat er bei drei Bundesbahndirektionen und einem Ausbesserungswerk den Wagenbestand für innerdienstliche Zwecke geprüft. Die Prüfung erstreckte sich auf 19 v. H. des Gesamtbestandes von rd. 15 850 Wagen. Als Ergebnis konnten 158 Wagen ohne Ersatz ausgemustert oder als Ersatz für andere ausgemusterte Wagen verwendet werden. Hierdurch sind Investitionen in beträchtlicher Höhe vermieden und Unterhaltungskosten von jährlich rd. 400 000 DM eingespart worden. Die Deutsche Bundesbahn untersucht daraufhin den Umfang ihres gesamten innerdienstlichen Wagenparks. Nach Auskunft des Bundesministers ist der Wagenpark im Jahre 1975 um weitere 200 Wagen vermindert worden. Diese Maßnahme werde in den nächsten Jahren — auch im Hinblick auf die geplante Verkleinerung des Eisenbahnnetzes — mit Nachdruck fortgesetzt werden.

Die Deutsche Bundesbahn läßt Holz- und Betonschwellen in privaten Schwellenwerken herstellen und aufarbeiten. Sie stellt hierbei einen großen Teil der Stoffe selbst bei. In den Werken hat sie deshalb eigene Außenstellen mit einem Personalbedarf von 80 Dienstposten eingerichtet, denen neben Aufgaben der Stoffwirtschaft auch die ständige Überwachung der Fertigung obliegt. Dieser Aufwand kann fast vollständig entfallen, wenn die den Außenstellen übertragenen Aufgaben der Stoffverwaltung den privaten Schwellenwerken überlassen werden. Die Deutsche Bundesbahn strebt nunmehr an, die Außenstellen zum 1. Januar 1977 aufzuheben und nur noch 24 Dienstposten für Zwecke der Güteüberwachung beizubehalten.

Die Wirtschaftlichkeitsberechnungen für die neun von der Deutschen Bundesbahn betriebenen Bahngärtnereien weisen erhebliche Kostenunterdeckungen auf. Der Prüfungsdienst hatte daher die Schließung aller Bahngärtnereien empfohlen. Die für Angelegenheiten der Bahngärtnereien geschäftsführende Bundesbahndirektion hatte, nachdem auch die Ergebnisse eines außenstehenden Gutachters vorlagen, die Auflösung von fünf Gärtnereien vorgeschlagen. Nach Abschluß weiterer Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ist, wie der Bundesminister mitgeteilt hat, nunmehr die Schließung von sechs Bahngärtnereien zum Jahresende 1976 vorgesehen. Der Prüfungsdienst wird die Wirtschaftlichkeit der mit zusätzlichen Aufgaben betrauten verbleibenden drei Bahngärtnereien zu gegebener Zeit erneut prüfen.

Bereits im Jahre 1971 hatte der Prüfungsdienst auf die unzureichende Wirtschaftlichkeit einer Baustoffprüfstelle hingewiesen und der Deutschen Bundesbahn aufgrund gleichartiger Feststellungen bei anderen Bundesbahndirektionen die Auflösung der Baustoffprüfstellen bis auf je eine für die süddeutschen und die norddeutschen Direktionen empfohlen. Die daraufhin von der Deutschen Bundesbahn angekündigte Zentralisierung der Baustoffprüfstellen ist nicht verwirklicht worden, obwohl auch im Jahre 1974 weiterhin erhebliche Kostenunterdekkungen festgestellt worden sind. Der Prüfungsdienst hat daher erneut die Verminderung auf zwei Baustoffprüfstellen vorgeschlagen. Die Deutsche Bundesbahn hat dazu mitgeteilt, daß sich Änderungen im Aufgabengebiet der Stellen ergeben hätten. Die anstehenden organisatorischen Maßnahmen

könnten erst in zwei bis drei Jahren zum Tragen kommen; dazu erforderliche Überprüfungen seien eingeleitet. Hierzu ist festzustellen, daß ein Großteil der den Baustoffprüfstellen inzwischen neu zugeteilten Aufgaben kostengünstiger an Privatunternehmen vergeben werden könnte, so daß der beschleunigten Auflösung der überzähligen Stellen nichts im Wege stünde. Der Bundesminister hat die Prüfungsfeststellungen im wesentlichen anerkannt und hält eine Konzentration im Zusammenhang mit anderen bevorstehenden organisatorischen Maßnahmen für erstrebenswert.

Die Deutsche Bundesbahn hatte die für die Aufstellung der Fahrpläne erforderlichen Fahrzeittafeln nur für das elektrische Streckennetz zentral mittels ADV errechnet, ohne daß sich ein Rationalisierungserfolg ergeben hätte. Der Prüfungsdienst hat angeregt, das Verfahren baldmöglichst auf das Gesamtnetz auszudehnen, weil nach seinen Ermittlungen dann insgesamt über 20 Dienstposten zurückgezogen werden könnten. Die Deutsche Bundesbahn ist der Anregung gefolgt und hat bis Ende 1975 bereits zwölf Kräfte eingespart. Die Auffassung des Bundesministers, daß in der stufenweisen Einführung ein Vorteil gelegen habe, vermag der Bundesrechnungshof nicht zu teilen.

Der Unterhaltungsaufwand für einige Oberbaumaschinen war so hoch, daß er innerhalb von nur drei Jahren die Wiederbeschaffungswerte der Maschinen erreichte und teilweise sogar überschritt. Der Auffassung des Prüfungsdienstes, daß dadurch die Wirtschaftlichkeit dieser Maschinen zweifelhaft sei, hat sich die Deutsche Bundesbahn angeschlossen; sie führt nunmehr nach festen Regeln eine entsprechende Ausmusterungsaktion durch.

276. Die Prüfungsfeststellungen lassen insgesamt erkennen, daß die Möglichkeiten zur Aufwandsminderung noch nicht ausgeschöpft sind. Inzwischen von der Unternehmensleitung veranlaßte Untersuchungen zur Unternehmenskonzeption lassen erhoffen, daß die Deutsche Bundesbahn die sich damit bietende Gelegenheit einer Rationalisierung auf allen Gebieten wahrnehmen wird.

Leistungsangebot

277. Die Deutsche Bundesbahn muß ihr Leistungsangebot ständig darauf hin überprüfen, wie es unter den für sie geltenden Bedingungen und unter Nutzung aller Rationalisierungsmöglichkeiten den sich wandelnden Bedürfnissen des Verkehrs angepaßt werden kann. Wegen der Besonderheiten des Eisenbahnbetriebes ist es zwar auf manchen Gebieten schwierig, auf jede Ergebnisänderung unmittelbar zu reagieren; daß die Deutsche Bundesbahn aber verschiedentlich zu lange gewartet hat, bis sie ihr Angebot anpaßte, zeigen folgende Beispiele:

278. Das wirtschaftliche Ergebnis des Autoreisezugverkehrs ist seit langem unbefriedigend. Zwar stieg das Aufkommen in diesem Verkehr bis 1973. Seine Erlöse haben aber die Selbstkosten der Deutschen Bundesbahn nie gedeckt, wobei der Kostendeckungsgrad, von geringfügigen Schwankungen abgesehen, von 1968 bis 1974 immer schlechter geworden ist. Seit 1972 decken die Erlöse nicht einmal mehr die Summe der von der Deutschen Bundesbahn ermittelten zusätzlichen Kosten, die der Autoreisezugverkehr in seinem derzeitigen Umfang verursacht (Marginalkosten). Erst nachdem im Jahre 1974 das Verkehrsaufkommen und die Verkehrsleistungen zurückgegangen sind und der Kostendeckungsgrad bei den einzelnen Zügen soweit gesunken ist, daß bei 80 von insgesamt 102 Autoreisezügen die Erlöse nicht mehr die Marginalkosten deckten, sah sich die Deutsche Bundesbahn veranlaßt, zu den Jahresfahrplänen 1975 und 1976 umfassendere Konsequenzen zu ziehen. Insbesondere verringerte sie die Zugleistungen, um den betrieblichen Aufwand zu senken und die Auslastung der Züge zu verbessern. Dies ist ihr bisher in geringem Maße gelungen. Der Bundesminister erwartet, daß sich das Wirtschaftsergebnis weiter verbessert.

In seiner Stellungnahme hat der Bundesminister auf den teilweise sprunghaften Anstieg des Autoreisezugverkehrs bis zum Jahre 1973 hingewiesen und erklärt, wegen dieser Steigerung sei es besonders schwierig gewesen, in der Planung das Leistungsangebot der Nachfrage anzupassen. Gleichwohl habe eine Überdeckung der Marginalkosten erzielt werden können, bis sich durch die Bildung eines internationalen Schlafwagenpools im Jahre 1971 eine zusätzliche Belastung ergeben habe. Eine erste Verminderung des Leistungsangebots im Jahre 1974 sei mit der damals einsetzenden Rezession zusammengefallen, die in dem besonders konjunkturanfälligen Autoreisezugverkehr eine noch stärkere Nachfrageminderung verursacht habe.

Da sich das wirtschaftliche Ergebnis des Autoreisezugverkehrs trotz des lange Zeit steigenden Aufkommens schon seit Jahren immer weiter verschlechterte, wäre es schon früher erforderlich gewesen, besonders unrentable Leistungen einzustellen. Damit sich das Ergebnis dieses Verkehrs nachhaltig bessert, wird die Deutsche Bundesbahn ihr Angebot noch mehr der Nachfrage anpassen müssen.

279. Die Fahrgäste nehmen die in verschiedenen Reisezügen eingerichteten Zugsekretariate, für die die Deutsche Bundesbahn 1974 85 Dienstposten vorhielt, kaum in Anspruch. 1974 wurden je Fahrt durchschnittlich nur etwa 0,2 Schreibstunden abgerechnet und vier Ferngespräche vermittelt. Nach den Ergebnissen des Prüfungsdienstes betrug dementsprechend der Kostendeckungsgrad der Zugsekretariate nur 5,3 v. H. Der Prüfungsdienst hat mit Recht angeregt, die Deutsche Bundesbahn möge in erster Linie prüfen, ob sie auf diese Leistung, da sie so wenig in Anspruch genommen wird, am besten ganz verzichtet. Zumindest sollten aber die Zugsekretariate an den Wochenenden nicht mehr besetzt und die Zahl der Verkehrsverbindungen mit Zugsekretariaten erheblich verringert werden. Die Deutsche Bundesbahn hat inzwischen die Besetzung der Zugsekretariate etwas eingeschränkt, um etwa 15

v. H. des Personalaufwandes für diesen Dienst einzusparen, und die Schreibgebühren sowie den Zuschlag zu den Postgebühren für Ferngespräche erhöht. Diese Maßnahmen reichen jedoch noch nicht aus, um die Wirtschaftlichkeit dieses Dienstes wesentlich zu heben.

Der Bundesminister hält es nicht für angebracht, die Zugsekretariate allein nach ihrer Eigenwirtschaftlichkeit zu beurteilen. Dieser Kundendienst präge in hohem Maße das Angebot der TEE- und IC-Züge und stelle ein wichtiges Argument im Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern um den Geschäfts- und Dienstreiseverkehr dar. Es sei zu befürchten, daß jede Verschlechterung des Angebots bei Reisen in der 1. Wagenklasse zu Einnahmeverlusten führe, die die Kosteneinsparungen beim Wegfall des Kundendienstes weit übersteigen würden. Da die Anzahl der in den Zugsekretariaten 1975 geleisteten Schreibstunden trotz eines Verkehrsrückganges im TEE- und IC-Verkehr nahezu konstant geblieben sei, sehe er die auch aus zahlreichen Zuschriften hervorgehende Auffassung der Deutschen Bundesbahn bestätigt, daß Stammkunden den Dienst beanspruchten, die ihre Schienentreue von seiner Beibehaltung abhängig machten. Im übrigen beabsichtige die Deutsche Bundesbahn, die Zugsekretärinnen künftig in den Zügen auch zur Werbung und Buchung für Pauschalreisen der Bahn einzusetzen.

Der Auffassung des Bundesministers über die Bedeutung der Zugsekretariate steht deren außerordentlich geringe Inanspruchnahme entgegen, von der kein erheblicher Einfluß auf das Verkehrsaufkommen der TEE- und IC-Züge ausgehen kann. Wenn es nicht gelingt, die Wirksamkeit dieses Dienstes wesentlich zu erhöhen, wird seine Beibehaltung weiterhin fragwürdig bleiben. Das gilt um so mehr, als das Wirtschaftsergebnis des TEE- und IC-Verkehrs kaum einen Raum für kostspielige, wenig gefragte Dienste läßt.

Personalbestand und -bedarf

280. Im Jahre 1974 hatte die Deutsche Bundesbahn ohne die für Aufgaben des Bundesbahn-Sozialwerkes und der Bundesbahn-Hausbrandversorgung eingesetzten Kräfte im Durchschnitt 405 713 Dienstkräfte; das waren 998 mehr als im Vorjahr. Der durchschnittliche Bestand an Nachwuchskräften war mit 23 700 um 1 728 höher als 1973. Die Maßnahmen, mit denen der Vorstand der Deutschen Bundesbahn den Personalbedarf einschränken will, machten sich 1974 bei den Nachwuchskräften noch nicht bemerkbar. Die im November 1974 verfügte Einstellungssperre bewirkte aber, daß der Bestand an Dienstkräften zum Jahresende 1974 erstmals seit 1968, und zwar um 1 525 Kräfte, unter dem am Ende des Vorjahres lag.

Von den im Jahresdurchschnitt beschäftigten Dienstkräften waren 214 944 Beamte — einschließlich der Beamten zur Anstellung —, 9 538 Angestellte und hauptamtliche Ärzte sowie 181 231 Arbeiter. Die Zahl der genehmigten Planstellen übertraf den Bestand an Beamten noch mehr als in den Vorjahren. Während im Durchschnitt der Jahre 1970 rd. 1 400 Planstellen und 1973 rd. 16 000 Planstellen unbesetzt waren, erhöhte sich diese Zahl im Jahresdurchschnitt 1974 auf rd. 22 000. Der Bundesminister hat dazu mitgeteilt, daß bei der Aufstellung des Stellenplanes 1974 ein Mehrbedarf wegen der Herabsetzung der Arbeitszeit am 1. Oktober 1974 zu berücksichtigen gewesen sei. Die nicht vorhersehbare rückläufige Wirtschaftsentwicklung habe aber dazu geführt, daß der Personalbedarf weit mehr als angenommen zurückgegangen sei.

Wie im Vorjahr entfielen wieder etwa 72 v. H. der nicht besetzten Planstellen auf die Eingangs- und ersten Beförderungsämter der Laufbahnen des einfachen und mittleren Dienstes. Im gehobenen Dienst blieben 1974 im Durchschnitt rd. 2 800 Planstellen unbesetzt. Das ständige Zurückbleiben des Ist hinter dem Soll an Planstellen hat sich bei der Deutschen Bundesbahn in einer zu hohen Zahl von Beförderungsstellen ausgewirkt, weil diese nach dem Soll berechnet worden sind. Inwieweit diese Auswirkungen durch die Einsparung von 10 255 Planstellen im Jahre 1975 und weiteren 13 027 im Jahre 1976 gemindert wird, bleibt noch abzuwarten.

281. Prüfungen im Jahre 1974 haben wieder ergeben, daß sich der Personalbedarf der Deutschen Bundesbahn erheblich einschränken läßt, ohne daß deswegen ihr Leistungsumfang nennenswert verringert oder größere Investitionen getätigt werden müßten. Der Prüfungsdienst hat allein bei diesen Prüfungen rd. 1 850 besetzte und rd. 350 unbesetzte Dienstposten vorgefunden, die sich einsparen ließen. Hiervon sowie aus den Ergebnissen früherer Prüfungen hat die Deutsche Bundesbahn 1 270 besetzte und 569 unbesetzte Dienstposten im Jahre 1974 als einsparbar anerkannt.

Der Überbestand hatte wiederum vielfältige Ursachen:

Bereits die Entwicklung und Fortschreibung von Personalbemessungswerten läßt immer noch zu wünschen übrig. So ließen sich beispielsweise nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes die Richtwerte für die Behandlung von Personalangelegenheiten bei den Verkehrsdienststellen sowie für die Auszahlung von Schecks bei den Kassen der Deutschen Bundesbahn herabsetzen, wodurch über 280 Dienstposten einzusparen waren. Inzwischen hat die Deutsche Bundesbahn bereits den Richtwert für die Auszahlung der Schecks entsprechend den Vorschlägen des Prüfungsdienstes herabgesetzt. Untersuchungen zur Neufestsetzung der Richtwerte für die Behandlung von Personalangelegenheiten laufen noch.

Insbesondere wegen fehlender Informationen darüber, welche Tätigkeiten in den Personalbemessungswerten der Deutschen Bundesbahn berücksichtigt sind und wann Zuschläge auf den damit errechneten Bedarf berechtigt sind, forderten und erhielten Dienststellen solche Zuschläge für örtliche Besonderheiten, die überhöht oder gänzlich unbegründet waren.

Oft ist das den Berechnungen des Personalbedarfs zugrunde gelegte Mengengerüst nicht sorgfältig genug ermittelt worden. Entgegen bestehenden Weisungen waren bei Betreuungsstellen die Versorgungsempfänger, die Bezüge nach der RVO erhielten, in der Berechnung des Personalbedarfs doppelt berücksichtigt. In verschiedenen Bahnbetriebs-Wagenwerken waren bei der Berechnung des Personalbedarfs für den Wagenuntersuchungsdienst Güterzüge doppelt erfaßt, für Werkstättenarbeiter und Hausreiniger die Berechnungsunterlagen weitgehend nicht nach den einschlägigen Weisungen erstellt, für den Reinigungsdienst Wagen des Turnusverkehrs zu Unrecht ganzjährig berücksichtigt. Für außerhalb der Halle durchzuführende Reinigungsarbeiten, für das Auslegen einer Zeitschrift in Reisezugwagen sowie für die Prüfung des Trinkwassers in Schlaf- und Speisewagen war ein überhöhter Personalbedarf zugestanden worden. Außerdem war die nach vertraglicher Verpflichtung von der Deutschen Bundespost zu erledigende Außenreinigung von Bahnpostwagen als Aufgabe der Deutschen Bundesbahn anerkannt worden. Diese und ähnliche Beanstandungen betrafen 88 besetzte Dienstposten, die die Deutsche Bundesbahn inzwischen weitgehend eingezogen hat. Obwohl sich die Bundesbahndirektionen bemüht hatten, die Personalbedarfsberechnungen für den Triebfahrzeug- und den Zugbegleiterdienst mehr als früher den tatsächlichen Erfordernissen anzugleichen, stellte der Prüfungsdienst im Jahre 1974 allein in diesem Bereich wiederum 259 nicht gerechtfertigte Dienstposten fest, die die Deutsche Bundesbahn vorhielt oder einzurichten beabsichtigte. Auch sie sind inzwischen weitgehend zurückgezogen worden.

Einige Dienststellen haben wieder ohne zwingenden Grund mehr Personal beschäftigt, als nach den für sie festgesetzten Personalzuteilungen zugelassen war; das gilt beispielsweise für mehrere maschinentechnische Dienststellen, die eine Zeitlang den genehmigten Bedarf an Werkstättenarbeitern um durchschnittlich 128 Kräfte überschritten.

Mängel bei der Erfassung und Abrechnung der Arbeitszeiten führten ebenfalls zu überhöhtem Personalbedarf. Bei drei Bahnbetriebswerken wurde rd. 450 Werkstätten- und Betriebsarbeitern eine 15-minütige Frühstückspause unrichtigerweise als Arbeitszeit angerechnet, was den Personalkosten für fast 17 Kräfte entsprach. In drei Bahnhöfen war der Personalbedarf für den Zugbegleitdienst insbesondere aufgrund überhöhter Zeitvorgaben für Wegezeiten um fast sechs Dienstposten zu hoch angesetzt. In diesen Fällen hat die Deutsche Bundesbahn inzwischen die notwendigen Folgerungen gezogen.

Noch immer vernachlässigen Dienststellenvorsteher ihre Aufgabe, den Personalbedarf sinkenden Leistungsanforderungen alsbald anzupassen. Bei 61 Dienststellen des Betriebs-, Verkehrs- und Betriebsmaschinendienstes stellte der Prüfungsdienst 1974 fest, daß gegenüber den länger als ein Jahr — in zwei Fällen sogar sieben Jahre — zurückliegenden Personalbedarfsberechnungen wegen gesunkener oder entfallener Arbeitsmengen 176 besetzte und 11 unbesetzte Dienstposten entbehrlich waren.

Der Personalbedarf der Deutschen Bundesbahn kann außerdem nach wie vor durch arbeitsorganisatorische Maßnahmen, einen wirtschaftlicheren Einsatz des Personals und durch Auflösung und Zusammenfassung von Dienststellen erheblich vermindert werden. Auch hierzu haben die Prüfungen wieder zahlreiche Beispiele geliefert.

Die Prüfungsergebnisse zeigen von neuem, daß der Personalwirtschaftsdienst der Deutschen Bundesbahn wegen unzureichender Personalausstattung seine Aufgaben nicht voll erfüllen kann. Die Lage der Bahn erfordert es, noch intensiver als bisher die Arbeitsabläufe zu untersuchen, um die Arbeitsorganisation verbessern und zutreffendere Personalbemessungswerte bilden zu können. Zugleich werden die Dienststellen bei der Organisation ihrer Arbeit sowie der Aufstellung und Fortschreibung der Personalbedarfsberechnungen eingehender als bisher zu überwachen sein. Zwar hat die Deutsche Bundesbahn inzwischen weitere Fortschritte bei der Entwicklung und Überarbeitung ihrer Personalbemessungswerte erzielt. Sie hat auch bei ihrer Hauptverwaltung und den Direktionen Arbeitsgruppen zur Anpassung des Personalbestandes an den Bedarf gebildet, einige zusätzliche Mitarbeiter zu Arbeiten des Fachausschusses für Personalbemessung herangezogen und für den maschinen- und elektrotechnischen Dienst einen neuen Arbeitsausschuß gebildet. Außerdem zieht sie bei mehreren Direktionen bestehende REFA-Gruppen zunehmend bei der Entwicklung und Fortschreibung von Personalbemessungswerten heran. Diese Maßnahmen reichen aber, wie auch der Vorstand der Deutschen Bundesbahn anerkennt, noch nicht aus. Es wird unumgänglich sein, den Personalwirtschaftsdienst organisatorisch und personell weiter zu stärken.

Urlaubsregelungen

282. Personal im Plandienst, vor allem dem Triebfahrzeug- und Zugbegleitpersonal, werden Ruhetage unmittelbar vor Beginn oder nach Beendigung des Erholungsurlaubs nicht auf den Urlaub angerechnet, auch wenn es diese Ruhetage noch nicht erdient hat oder nicht mehr erdienen wird. Der daraus entstehende Personalmehraufwand für Vertreter der Beurlaubten beträgt nach Ermittlungen des Prüfungsdienstes etwa 10 v. H. der dem Personal im Plandienst gewährten Urlaubstage.

Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat zwar eine grundsätzliche Regelung zugesagt. Die von ihm dazu erforderlich erachteten Vorarbeiten ziehen sich indessen in einem Maße hin, das angesichts der möglichen, erheblichen Personaleinsparungen zu bedauern ist.

Personalausgaben

Leistungszulagen der Arbeiter

283. Der Bundesrechnungshof hat in den Bemerkungen zu den Haushaltsjahren 1971 und 1972 bereits über die Gewährung von Leistungszulagen an

die Arbeiter der Deutschen Bundesbahn berichtet (Drucksachen 7/1242 Nr. 221 und 7/2709 Nr. 316). Trotz einiger Bemühungen der Deutschen Bundesbahn, die Zulagengewährung einzuschränken, hat sich am Sachstand nichts Wesentliches geändert.

Die Leistungszulagen sind nach dem Wert der Leistung des Arbeiters festzusetzen. Der Lohntarifvertrag der Deutschen Bundesbahn (LTV) gibt dafür nur allgemeine Grundsätze an, die einen weiten Ermessensspielraum lassen. Richtlinien darüber, wie die Zulagen im einzelnen zu bewilligen und bemessen sind, fehlen. Deshalb kommen fast alle Arbeiter, die nicht ohnehin durch den Gedingelohn einen leistungsbezogenen Lohnanteil erhalten, in den Genuß einer Leistungszulage, und zwar im allgemeinen sogleich des Höchstsatzes. Nur 16,5 v. H. der zum zulageberechtigten Personenkreis gehörenden Arbeiter erhalten geringere oder — in seltenen Ausnahmefällen — gar keine Leistungszulagen. Weil sie regelmäßig im Höchstbetrag zugebilligt wird, ist die Leistungszulage beinahe zu einem festen Lohnbestandteil geworden. Dadurch erreichen die Zulagenempfänger gegenüber den nicht zulageberechtigten Arbeitern einen Lohnvorsprung von etwa 3 000 DM im Jahr. Allein 1974 hat die Bundesbahn etwa 200 Millionen DM, d. s. 4,5 v. H. der gesamten Lohnsumme, für Leistungszulagen aufgewandt.

Außerdem verfährt die Deutsche Bundesbahn nicht tarifgemäß. Nach dem LTV sind Leistungszulagen nur für Mehrleistungen zu gewähren, der Höchstsatz wiederum nur für besondere Leistungen, für geringere Mehrleistungen dagegen abgestufte Beträge. Ferner hat die Bundesbahn mit dieser Zulagenpraxis deutlich ihre Lohnebene sowohl gegenüber anderen Tarifbereichen als auch gegenüber den Bezügen der Angestellten und Beamten angehoben. Diese Leistungszulagen waren ein wesentlicher Anlaß dafür, den aus dem Arbeitsverhältnis übernommenen Beamten des einfachen und mittleren Dienstes Übergangszahlungen bis zu 3 000 DM zuzugestehen (§ 75 BBesG). Schließlich sollten sich nach der Meinung des Bundesrechnungshofes alle Zweige der Bundesverwaltung eines möglichst einheitlichen Leistungslohnverfahrens bedienen, nicht aber von Fall zu Fall abweichender Sonderregelungen.

284. Der Vorstand der Deutschen Bundesbahn hat 1976 erstmals in Lohntarifverhandlungen versucht, die Leistungszulagen einzufrieren, jedoch ohne Erfolg. Sie wurden wiederum voll in die allgemeine Lohnerhöhung einbezogen mit der Begründung, diese diene nur dem Teuerungsausgleich.

Besitzstände, die ohne sachliche Rechtfertigung und z. T. unter Verletzung der Tarifnormen erworben worden sind, verdienen keinen Schutz. Der Bundesrechnungshof spricht sich daher dafür aus, daß die Deutsche Bundesbahn künftig nur noch leistungsgerechte Zulagen gewährt. Die Bundesminister für Verkehr, des Innern und der Finanzen sollten dabei nachdrücklich die ihnen durch § 14 Abs. 4 Bundesbahngesetz eingeräumte Befugnis nutzen, auf diesen Teil der Tarifpolitik der Deutschen Bundesbahn einzuwirken; er ist wegen seiner „grundsätzlichen Bedeutung geeignet, die Gestaltung der Lohn- und Arbeitsbedingungen in anderen Zweigen der Bundesverwaltung zu beeinflussen".

Zuschüsse der Deutschen Bundesbahn an die Krankenversorgung der Bundesbahnbeamten (KVB) und an die Bundesbahnbetriebskrankenkasse (BBKK)

285. Die krankenversicherungspflichtigen Arbeiter, Angestellten und Versorgungsempfänger der Deutschen Bundesbahn sind bei der BBKK versichert. Die übrigen Bediensteten und Versorgungsempfänger können sich freiwillig bei der KVB versichern. Die Bediensteten der Deutschen Bundesbahn erhalten keine Beihilfen, denn die „Allgemeinen Verwaltungsvorschriften über die Gewährung von Beihilfen in Krankheits-, Geburts- und Todesfällen" (BhV) gelten nicht für die Bundesbahn. Statt dessen leistet die Bundesbahn den für ihr Personal errichteten Trägern der Krankenversicherung jährliche Pauschalzuschüsse. Diese Zuschüsse sind angemessen, solange sie nicht höher sind als die Ausgaben, die der Bundesbahn bei Anwendung der BhV entstehen würden. Inwieweit das zutrifft, hat die Bundesbahn bislang nicht überzeugend dargelegt.

Die BBKK erhielt an Pauschalzuschüssen

1972	17,0 Millionen DM
1973	18,5 Millionen DM
1974	21,0 Millionen DM
1975	4,5 Millionen DM.

Während dieser Zeit ist der Leistungsrahmen der gesetzlichen Krankenversicherung schrittweise erweitert worden. Seit 1. Januar 1972 übernimmt sie die Aufwendungen für kieferorthopädische Behandlungen, seit 1. Oktober 1974 die Kosten für Körperersatzstücke sowie größere Hilfs- und Heilmittel und seit 1. Januar 1975 leistet sie Zuschüsse zum Zahnersatz. Entsprechend haben sich in den anderen Bereichen des öffentlichen Dienstes die Ansprüche auf Beihilfen gemindert. Diese Entwicklung hat die Bundesbahn nach Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht genügend berücksichtigt und daher überhöhte Pauschalzuschüsse gezahlt. Inzwischen hat sie — wenn auch verspätet — anerkannt, daß die Voraussetzungen für die Zuschußgewährung entfallen sind, und die Zahlung seit dem 1. Januar 1976 eingestellt.

Einer weiteren Beanstandung des Bundesrechnungshofes trägt sie dadurch Rechnung, daß sie zu den Leistungen der BBKK keine Unterstützungen mehr gewährt (Drucksache 7/1242, Nr. 224). Dadurch sind weitere, rechtlich nicht begründete Ausgaben in Höhe von rd. 300 000 DM jährlich entfallen.

Den Pauschalzuschuß an die KVB bemißt die Deutsche Bundesbahn jeweils nach der Höhe der jährlichen Gesamtleistung der KVB an ihre Versicherten. Zur Bemessung werden die Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung zugrunde gelegt, die der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für die Wirtschaftlichkeit in der Verwal-

tung 1966 vorgelegt hat und in der er zu dem Ergebnis gekommen ist, daß die Bundesbahn in den Jahren 1964 bis 1966 Beihilfen in Höhe von 71 v. H. der KVB-Leistungen hätte gewähren müssen, wenn sie die BhV angewandt hätte. Nach diesem Vomhundertsatz hat die Bundesbahn unter Verzicht auf eigene Erhebungen jahrelang den Pauschalzuschuß bemessen. Lediglich die Neufassung der BhV zum 1. Oktober 1972 nahm sie zum Anlaß, aufgrund einer Nachberechnung den Bemessungssatz auf 73,38 v. H. anzuheben. Die weiteren, vorwiegend anspruchsmindernden Neufassungen der BhV ließ sie ebenso unberücksichtigt wie die seither eingetretenen Wandlungen in der Mitgliederstruktur und in der Inanspruchnahme medizinischer Leistungen. Diese Untätigkeit ist zu beanstanden.

Der jährliche Pauschalzuschuß an die KVB erreicht inzwischen fast 700 Millionen DM. Eine solche Ausgabe bedarf der sorgfältigen Begründung durch gesicherte und zeitnahe Rechnungsunterlagen. Die Deutsche Bundesbahn hat jedoch weder solche Unterlagen erstellt noch den mehrfachen Hinweisen des Bundesrechnungshofes auf die wiederholten materiellen Änderungen des Beihilferechts entsprochen. Erst Mitte 1976 hat sie umfangreichere Untersuchungen eingeleitet. Der Bundesrechnungshof wird die Durchführung beobachten und das Ergebnis mit der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn erörtern.

Werbung und Repräsentation

286. Schwerpunkte der Werbung der Deutschen Bundesbahn waren 1974 die Verkehrs- und die Personalwerbung, für die sie 40 Millionen DM bzw. 16 Millionen DM bereitstellte. Die Mittel wurden nicht stets mit der nötigen Effizienz und Angemessenheit verwendet.

Das gilt beispielsweise für Werbe- und Informationsfahrten, die die Deutsche Bundesbahn vor allem mit Kunden des Güterverkehrs veranstaltet. 1974 gingen allein aus den Bezirken von drei Direktionen 140 Fahrten dieser Art aus mit 4 015 Teilnehmern. Bei acht Fahrten einer dieser Direktionen mit 425 Teilnehmern wurden Sonderzüge eingesetzt. Es entstanden neben Barauslagen insbesondere für die Bewirtung der Teilnehmer von rd. 150 000 DM noch erhebliche Personal- und Sachkosten, um die Fahrten vorzubereiten, durchzuführen und zu begleiten. Der Prüfungsdienst hat angeregt, diesen Aufwand auf seinen kommerziellen Nutzen hin zu untersuchen mit dem Ziel, ihn insbesondere bei den teuren Fahrten mit Sonderzügen und den Fahrten über mehrere Tage fühlbar einzuschränken.

Bedenken begegnete auch der Aufwand für Werbegeschenke, der 1974 über 1 Million DM betrug. Das gleiche gilt für den Umfang der Beteiligung an Ausstellungen und Messen; 1974 war die Deutsche Bundesbahn auf 122 solcher Veranstaltungen vertreten, wobei sie für Leistungen Dritter und für eigenes Personal rd. 2,8 Millionen DM aufwandte.

Die an sich notwendige Personalwerbung richtete die Deutsche Bundesbahn im Jahre 1974 auf einen zu hohen Personalbedarf aus. Nicht immer wurde ausreichend berücksichtigt, daß der Verkehr zurückging, der Arbeitsmarkt sich entspannte und der Vorstand Maßnahmen zur Personalverminderung getroffen hatte.

Der Vorstand hat inzwischen die Direktionen zu einer sparsamen Wirtschaftsführung bei Werbeveranstaltungen und Werbefahrten verpflichtet und dazu verschiedene einschneidende Regelungen getroffen. Er hat weiter erreicht, daß der Aufwand für Werbegeschenke deutlich zurückgegangen ist, und auch dabei die Direktionen zu strenger Sparsamkeit verpflichtet. Für Ausstellungen hat er dem Bundesbahn-Werbe- und Auskunftsamt einen Rahmenbetrag vorgegeben, aber noch offengelassen, in welchem Umfange die Deutsche Bundesbahn sich an solchen Veranstaltungen beteiligen sollte. Für die Personalwerbung stellt der Vorstand nur in Ausnahmefällen und in sehr beschränktem Umfang Mittel bereit.

Die Deutsche Bundesbahn wird auch weiterhin darauf zu achten haben, daß ihr Werbeaufwand auf die Maßnahmen beschränkt bleibt, die zur Erfüllung ihrer Aufgabe erforderlich sind und dabei die nötige Effizienz erwarten lassen.

287. Die Ausgaben der Deutschen Bundesbahn für Bewirtung und Repräsentation hatten im Vorjahre um fast 20 v. H. zugenommen. 1974 betrugen sie nach einer weiteren Steigerung um 2,5 v. H. rd. 4,6 Millionen DM. Prüfungen des Prüfungsdienstes ergaben, daß allein die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn rd. 9 000 Geschenkartikel für Besucher und Journalisten sowie Gastgeschenke im Einzelpreis — ohne Umsatzsteuer — bis zu rd. 200 DM zu einem Gesamtpreis von rd. 56 000 DM beschafft hatte. Geschenke für Zwecke der Verkehrswerbung waren darin nicht enthalten. Es fehlt ein Nachweis darüber, wer die Geschenke erhalten hat. Sehr großzügig verfuhr die Deutsche Bundesbahn bei Bewirtungen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und für Zwecke der inneren Repräsentation. Zu beanstanden war u. a. der Aufwand bei Feierlichkeiten anläßlich der Verabschiedung und Einführung von Präsidenten der Direktionen.

Der Bundesrechnungshof teilt die Auffassung des Prüfungsdienstes, daß sich der Repräsentationsaufwand der Deutschen Bundesbahn zuletzt nicht mehr mit den allgemeinen Grundsätzen einer sparsamen Wirtschaftsführung vereinbaren ließ. Der Vorstand hat inzwischen mitgeteilt, es sei durch geringere Mittelzuweisung Vorsorge getroffen worden, die Repräsentationsausgaben wesentlich einzuschränken. Darüber hinaus habe er grundsätzliche Weisungen zur Einschränkung der Repräsentationsausgaben auf das unvermeidbare Maß gegeben. Die Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbahn habe die Mittel für die Beschaffung von Geschenkartikeln für Besucher und von Gastgeschenken auf einen geringen Bruchteil der bisherigen Ausgabensumme beschränkt. Auch bei der Beschaffung von Geschenken für Journalisten werde ein strengerer Maßstab angelegt. Über die Abgabe der Geschenke

werde nunmehr ein Verwendungsnachweis geführt. Für Bewirtungen werde nur noch die Hälfte der bisherigen Wirtschaftsmittel zugewiesen. Eingeschränkt werde auch der finanzielle Aufwand beim Wechsel von Präsidenten.

Die grundsätzlichen Weisungen zur Einschränkung der Repräsentationsausgaben und über die Behandlung der Rechnungsbelege sind nach den Feststellungen des Prüfungsdienstes allerdings nur an die Abteilungen der Hauptverwaltung und nicht auch an die Bundesbahndirektionen und die zentralen Stellen ergangen. Der Vorstand wird dafür zu sorgen haben, daß seine Auffassungen bei allen Stellen der Deutschen Bundesbahn durchdringen.

Sondervermögen Deutsche Bundespost

Haushaltsjahr 1974 und andere

Stand der Entlastung durch den Verwaltungsrat

(§ 19 Abs. 5 PostVwG)

288. Die Jahresrechnung und der Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes für das Haushaltsjahr 1974 liegen dem Verwaltungsrat der Deutschen Bundespost zur Beschlußfassung über die Entlastung vor.

Jahresrechnung

289. Die Jahresrechnung 1974 weist Betriebseinnahmen von rd. 26 187 Millionen DM, Betriebsausgaben von rd. 26 998 Millionen DM und damit einen Verlust von nahezu 811 Millionen DM aus. Die ergebnisneutralen Anlagetitel sind in Einnahme und Ausgabe mit rd. 14 349 Millionen DM ausgeglichen. An Haushaltsresten wurden aus dem Vorjahr rd. 1 157 Millionen DM übernommen sowie rd. 569 Millionen DM in das Haushaltsjahr 1975 übertragen.

Vermögenslage

290. Die Kurzfassung der Gesamtbilanzen zum 31. Dezember 1974 und 31. Dezember 1973 weist aus:

Aktiva	Milliarden DM 1974	Milliarden DM 1973	Passiva	Milliarden DM 1974	Milliarden DM 1973
Sachanlagen	41,9	37,3	Eigenkapital	11,1	10,0
Finanzanlagen	5,6	5,4	Rückstellungen	0,0	0,0
Umlaufvermögen	2,5	1,8	Verbindlichkeiten	34,8	30,0
Rechnungsabgrenzung	1,0	0,9	Rechnungsabgrenzung	0,2	0,1
Sonstiges Vermögen *)	20,0	18,1	Sonstige Verpflichtungen **)	28,7	26,4
Bilanzverlust	3,8	3,0			
Bilanzsumme	74,8	66,5		74,8	66,5

*) Summe der Aktivposten aus den drei Teilbilanzen Postscheckvermögen, Postsparkassenvermögen und Durchlaufende Gelder

**) Summe der Verbindlichkeiten aus den unter *) genannten Teilbilanzen

Der Zugang bei den Sachanlagen mit insgesamt rd. 8 113 (Vorjahr 8 260) Millionen DM war um 3 562 Millionen DM größer als der bilanzmäßige Nettozugang. Der Unterschied beruht im wesentlichen auf der gewöhnlichen Abschreibung von 3 372 (Vorjahr 3 009) Millionen DM. Von den Zugängen entfielen 79 v. H. auf spezifische Fernmeldeanlagen und damit auf den gewinnbringenden Unternehmensbereich.

In den Finanzanlagen waren zum 31. Dezember 1974 an Darlehen für Wohnungsbauten 2 571 Millionen DM enthalten. Hierauf gingen im Haushaltsjahr 1974 13,9 Millionen DM an Zinsen und 42,5 Millionen DM an Tilgungen ein. Dies entspricht einer durchschnittlichen Jahresverzinsung von 0,54 v. H. und einer Tilgung von 1,74 v. H. Im Zusammenhang mit dem Haushaltsstrukturgesetz vom 18. Dezember 1975 und den dazu erlassenen Bestimmungen hat der Bundesrechnungshof gebeten, zu prüfen, ob die Abmachungen in den Darlehensverträgen künftig eine höhere Verzinsung und höhere Tilgungsleistungen ermöglichen.

Die Mehrung des Umlaufvermögens war im wesentlichen bedingt durch kurzfristige Geldausleihungen (Bankeinlagen).

Das Sonstige Vermögen war am 31. Dezember 1974 um 8 711 Millionen DM niedriger als die Sonstigen Verpflichtungen. Dieser Unterschiedsbetrag wurde für den eigenen Kapitalbedarf (z. B. für Investitionen) verwendet, davon 453 Millionen DM im Haushaltsjahr 1974. Die für den Eigenbedarf zulässige Entnahmegrenze betrug — gekürzt um die im Postsparkassenvermögen ausgewiesenen eigenen Anleihen — am 31. Dezember 1974 rd. 11 477 Millionen DM. Diese — nicht ausgeschöpfte — Entnahme-

möglichkeit ist eine Art Liquiditätsreserve der Deutschen Bundespost.

Die Mehrung des Eigenkapitals beruht darauf, daß der Bund der Deutschen Bundespost rd. 1 133 Millionen DM der nach § 21 PostVwG geschuldeten Ablieferung belassen hat. Die Eigenmittel haben jedoch nur um rd. 322 Millionen DM zugenommen, weil den 1 133 Millionen DM der Jahresverlust von rd. 811 Millionen DM gegenübersteht, der im Bilanzverlust enthalten ist.

Die Kapitalstruktur hat sich nochmals verschlechtert. Das um den Bilanzverlust gekürzte Eigenkapital ging trotz des absoluten Anstiegs um 322 Millionen DM (+ 4,6 v. H.) von 16,3 v. H. auf 15,1 v. H. des Gesamtkapitals zurück; das Fremdkapital stieg um 5 274 Millionen DM (+ 14,7 v. H.) an, wobei von den Sonstigen Verpflichtungen nur die für den eigenen Kapitalbedarf der Deutschen Bundespost verwendeten 453 Millionen DM berücksichtigt sind.

Nach ihrer Kapitalrechnung benötigte die Deutsche Bundespost im Haushaltsjahr 1974 ein Kapital von rd. 13 872 (Vorjahr 12 914) Millionen DM. Dafür standen u. a. rd. 4 708 (Vorjahr 4 216) Millionen DM Eigenmittel zur Verfügung, die sich im wesentlichen aus den gewöhnlichen Abschreibungen und aus der vom Bund belassenen Ablieferung zusammensetzten. Von den Fremdmitteln wurden 7 959 (Vorjahr 7 259) Millionen DM auf dem Kapitalmarkt aufgenommen.

Ertragslage

291. Die Ertragslage stellt sich nach der Gewinn- und Verlustrechnung wie folgt dar:

	Haushaltsjahr		Unterschied		
	1974	1973	absolut	v. H.	
	Millionen DM	Millionen DM	Millionen DM	74 : 73	73 : 72
Erträge					
Postwesen	8 261,0	7 691,3	+ 569,7	*+ 7,4*	*+ 9,7*
Fernmeldewesen	16 353,0	13 982,7	+2 370,3	*+16,9*	*+14,9*
Aktivierte Eigenleistungen	705,2	541,9	+ 163,3	*+30,1*	*+12,5*
Andere Erträge	686,1	1 032,0	− 345,9	*−33,5*	*+25,0*
Gesamtertrag	26 005,3	23 247,9	+2 757,4	*+11,9*	*+13,5*
Aufwendungen					
Personalkosten	14 746,3	13 212,0	+1 534,3	*+11,6*	*+13,7*
Betriebsführung	3 128,8	2 808,7	+ 320,1	*+11,4*	*+14,2*
Unterhaltung d. Sachanlagen	1 212,1	1 222,9	− 10,8	*− 0,9*	*+ 1,3*
Abschreibungen beim Sachanlagevermögen	3 567,6	3 080,3	+ 487,3	*+15,8*	*+13,6*
Zinsen	2 402,4	1 850,1	+ 552,3	*+29,8*	*+13,3*
Ablieferung an den Bund	1 621,6	1 440,1	+ 181,5	*+12,6*	*+14,2*
Andere Aufwendungen	137,1	90,4	+ 46,7	*+51,7*	*− 5,5*
Gesamtaufwendungen	26 815,9	23 704,5	+3 111,4	*+13,1*	*+12,9*
Verlust	810,6	456,6	+ 354,0	*+77,5*	*−10,4*

Die im Postwesen (Post-, Geld-, Postreise-, Postscheck- und Postsparkassendienst) erzielten Mehrerlöse beruhen zum überwiegenden Teil auf den zum 1. Juli 1974 eingetretenen Gebührenerhöhungen. Durch den Verkehrszuwachs im Fernmeldewesen um 3,3 v. H. (Vorjahr + 10,3 v. H.) konnte der Leistungsrückgang im Postwesen um 0,4 v. H. (Vorjahr − 3,3 v. H.) ausgeglichen und darüber hinaus das mengenmäßige Gesamtergebnis der Deutschen Bundespost um 1,9 v. H. (Vorjahr + 4,9 v. H.) gesteigert werden. Dennoch ging auch im Fernmeldewesen der Ausnützungsgrad der erweiterten Kapazitäten etwas zurück.

Im Jahresdurchschnitt betrug der Arbeitskräftebestand:

	Haushaltsjahr		Unterschied	
	1974	1973	absolut	v. H.
im Postwesen	290 036	292 141	−2 105	−0,7
im Fernmeldewesen	160 707	157 752	+2 955	+1,9
insgesamt	450 743	449 893	+ 850	+0,2

Der erheblich höhere Zuwachs bei den Personalkosten ist überwiegend durch die gesetzliche bzw. tariflich bedingte Erhöhung der Gehälter und Löhne sowie durch Stellenanhebungen verursacht worden. Die Arbeitskräfteentwicklung ist rechnerisch etwas günstiger als die veränderten Verkehrsaufkommen. Außerdem ist noch zu berücksichtigen, daß ab 1. Oktober 1974 die wöchentliche Arbeitszeit von 42 auf 40 Stunden verkürzt worden ist. Gemessen am anzuerkennenden Bedarf und den Rationalisierungsmöglichkeiten ist die Entwicklung jedoch nicht befriedigend.

Das besonders starke Ansteigen der Zinsaufwendungen ist nur teilweise eine Folge der Mehrverschuldung im Haushaltsjahr 1974. Eine weitere Ursache war, daß die Deutsche Bundespost sich die zur Ablösung fälliger Altkredite benötigten Gelder wesentlich zinsungünstiger beschaffen mußte.

Der nach § 21 PostVwG geschuldete Ablieferungsbetrag belief sich auf 1 621,6 Millionen DM. Hiervon führte die Deutsche Bundespost einen Teilbetrag von rd. 489 Millionen DM ab. Der Unterschiedsbetrag ist ihr als ergebnisneutrale Kapitalzuführung des Eigentümers Bund belassen worden.

Der Verlust 1974 wurde durch folgende besondere Sachverhalte beeinflußt:

Außergewöhnliche Abschreibungen beim Sachanlagevermögen aufgrund von Inventuren 121,2 Millionen DM

Außergewöhnliche Abschreibungen auf bisherige Restwerte des Sachanlagevermögens 16,0 Millionen DM

Vermögensverluste aus der Beteiligung bei der Fa. DATEL GmbH 41,1 Millionen DM.

Organisation

Oberpostdirektionen und Postämter mit Verwaltungsdienst

292. Im Rahmen einer umfassenden Funktionalreform der Deutschen Bundespost, durch die die Zuständigkeit der drei Verwaltungsstufen neu geregelt werden soll, betreibt der Bundesminister z. Z. vier umfangreiche Rationalisierungsvorhaben. Sie betreffen

— die regionale Neuordung der mittleren betrieblichen Lenkungsstufe (Oberpostdirektionen),

— die innere Neugliederung der Oberpostdirektionen,

— die Neuordnung der Verwaltungsdienste bei den Postämtern (äußere Organisation) und

— die innere Neugliederung der Postämter mit Verwaltungsdienst. *)

293. Im Rahmen des Vorhabens „Regionale Neuordnung der mittleren betrieblichen Lenkungsstufe" hat der Bundesminister vier Oberpostdirektionen zum 30. April 1976 aufgelöst und ihre Bezirke mit denen benachbarter Oberpostdirektionen vereinigt. Er erwartet von der Verringerung der Zahl der Direktionen in Verbindung mit weiteren flankierenden Zentralisierungsmaßnahmen für einen Zeitraum von 15 Jahren — auf der Kostenbasis von 1974 — Minderausgaben von rd. 161 Millionen DM. Er will insgesamt 297 Arbeitsposten **) einsparen. Einen mittelbaren Nutzen sieht er darin, daß die Lenkungs- und Leitungsstränge gestrafft, die Wirksamkeit des Verwaltungsvollzugs gesteigert und weitere Teile der Funkionalreform ermöglicht werden. Die regionale Neuordnung will er spätestens in acht Jahren abgeschlossen haben.

Eine weitere Verminderung der Zahl der Direktionen hält der Bundesminister z. Z. aus politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gründen nicht für realisierbar; er vertritt die Auffassung, allenfalls im Zusammenhang mit einer Neugliederung des Bundesgebietes könne an die Auflösung weiterer Direktionen gedacht werden.

Mit der Auflösung der vier Direktionen ist der Bundesminister einem Teil der Vorschläge, die der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung und der Bundesrechnungshof schon seit 1956 gemacht hatten, nunmehr gefolgt. Der Bundesrechnungshof verkennt nicht, daß die vom Bundesminister genannten Gründe gegenwärtig eine weitere Verminderung der Zahl der Direktionen erschweren und daß ein Zusammentreffen größerer Rationalisierungsmaßnahmen in gewissen Grenzen gehalten werden muß, will man nicht die Durchführung insgesamt erheblich erschweren.

Allerdings meint der Bundesrechnungshof, daß Überlegungen zur weiteren Verminderung der Zahl der Direktionen nicht bis zu einer Neugliederung des Bundesgebietes zurückgestellt werden dürfen. Vielmehr sollten sie spätestens einsetzen, sobald die oben angeführten größeren Rationalisierungsvorhaben durchgeführt sind. Er ist im übrigen der

*) Künftig abgekürzt: Postämter (V)

**) Arbeitsposten = die nach der Personalbemessung erforderliche Stelle für den Einsatz einer Arbeitskraft

Ansicht, daß die regionale Neuordnung in dem jetzt vorgesehenen Rahmen in längstens vier Jahren abgeschlossen sein kann.

294. Zur „Inneren Neugliederung der Oberpostdirektionen" hat der Bundesminister den Entwurf einer Richtlinie erarbeitet, der z. Z. einer internen Diskussion und Abstimmung bei der Deutschen Bundespost unterliegt. Der Bundesminister beabsichtigt damit vor allem eine umfassende Neuverteilung der Aufgaben; diese soll — ohne Vermehrung der Arbeitsposten — zu einem wirksameren Aufgabenvollzug führen.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, daß die vorbereitenden Arbeiten alsbald abgeschlossen werden und die Durchführung eingeleitet wird.

295. Die seit 1970 laufenden Untersuchungen des Bundesministers zur Neuordnung des Verwaltungsdienstes bei den Postämtern haben ergeben, daß Leistungssteigerungen und erhebliche Personaleinsparungen zu erzielen sind, wenn die Verwaltungsaufgaben bei einer geringeren Anzahl von Postämtern zusammengefaßt werden. Er hat daher angeordnet, die Zahl dieser Postämter von 674 (Stand 31. Dezember 1974) auf 326 zu vermindern sowie die z. Z. noch bestehenden 11 selbständigen Bezirkswerkstätten für den Postkraftwagendienst in die örtlich zuständigen Postämter (V) einzugliedern. Die erforderlichen Maßnahmen sollen vom 1. Juni 1976 an durchgeführt werden und im Jahre 1983 abgeschlossen sein.

Der Bundesrechnungshof hatte wiederholt, zuletzt in dem Prüfungsbericht nach § 19 Abs. 5 PostVwG für die Rechnungsjahre 1970 und 1971, auf Einsparungsmöglichkeiten hingewiesen, die in der Zusammenfassung der Verwaltungsdienste liegen. Er erwartet, daß die Organisationsmaßnahmen zügig vorangetrieben werden, so daß der für die Durchführung angenommene Zeitraum, wenn überhaupt, nur in wenigen Einzelfällen voll in Anspruch genommen werden muß.

296. Zu dem Rationalisierungsvorhaben „Innere Neugliederung der Postämter (V)" hat eine vom Bundesminister eingesetzte Projektgruppe Vorschläge erarbeitet, die mit den Direktionen in mehreren Besprechungen Anfang 1976 erörtert werden sollten. Da zwischen den Vorhaben zur Straffung der Verwaltungsdienste bei den Postämtern und „Innnere Neugliederung Postämter (V)" ein enger Zusammenhang besteht, sollten sie nach der ursprünglichen Absicht des Bundesministers im gleichen Zeittakt behandelt werden. Inzwischen hat der Bundesminister die Besprechungen mit den Direktionen zurückgestellt, weil sich herausgestellt habe, daß bei dem bisherigen Zeitplan die Personalvertretungen nicht mit der gebotenen Sorgfalt beteiligt werden könnten.

Der Bundesrechnungshof verkennt nicht die Schwierigkeiten, die dieses Rationalisierungsvorhaben im personellen Bereich mit sich bringen wird. Er meint aber, daß der Bundesminister in Fortführung der von ihm begonnenen Funktionalreform alle Anstrengungen unternehmen sollte, die innere Organisation der Postämter im Sinne eines wirksameren und wirtschaftlicheren Aufgabenvollzugs alsbald neu zu gestalten.

Die Dringlichkeit dieses Vorhabens ergibt sich auch aus Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei der Prüfung der Aufbauorganisation größerer Postämter (V). Die Prüfung hat erkennen lassen, daß die betriebslenkenden und -leitenden Aufgaben zu stark aufgefächert sind. So gibt es z. B. Abteilungen mit nur zwei Dienststellen und zahlreiche Kleinstdienststellen mit nur einem oder zwei Arbeitsposten.

Postscheckdienst

297. Die betrieblichen Aufgaben des Postscheckdienstes werden von 13 Postscheckämtern mit rd. 20 000 Kräften wahrgenommen. Der Bundesminister beabsichtigt, mit Hilfe der durch die elektronische Datenverarbeitung gebotenen Möglichkeiten den Postscheckdienst schrittweise zu automatisieren. Das Automatisierungsprogramm, das schon mehrere Jahre läuft und etwa im Jahre 1980 zum Abschluß kommen soll, erfordert insgesamt Mittel in Höhe von einer Milliarde DM.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte der Einsatz der elektronischen Datenverarbeitung zu wirtschaftlicheren Organisationseinheiten und somit zu einer Verminderung der Zahl der Postscheckämter führen. Die Erörterungen darüber mit dem Bundesminister sind noch nicht abgeschlossen.

Bahnpostoberbetriebsleitungen

298. Die Deutsche Bundespost unterhält zwei selbständige Bahnpostoberbetriebsleitungen in Köln und München, die dem Bundesminister unmittelbar verantwortlich den Bahnpostbetrieb lenken und überwachen sowie die von den Direktionen und Ämtern wahrzunehmenden Aufgaben koordinieren. Beide Dienststellen verfügen zusammen über nur 17 Kräfte. Aus ihrer gleichartigen Aufgabenstellung ergeben sich Berührungspunkte und Überschneidungen. Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, sie aus betrieblichen und wirtschaftlichen Gründen wenigstens an einem zentralen Ort zusammenzufassen, sofern sie nicht einer Mittelbehörde eingegliedert werden können.

Der Bundesminister hat erwidert, daß er eine Umorganisation demnächst verwirklichen werde.

Betriebsorganisation im Postdienst

299. Der Bundesrechnungshof hat die stichprobenweise Prüfung der Betriebsorganisation im Postdienst, und zwar im Schalterdienst, im Briefabgangsdienst und im Straßenpostdienst fortgesetzt und festgestellt, daß die Möglichkeiten der Rationalisierung noch nicht ausgeschöpft sind.

300. Im Schalterdienst ist das Dienstleistungsangebot einer wirtschaftlichen Betriebsabwicklung einerseits und den berechtigten Bedürfnissen der Postkunden andererseits vielerorts noch immer nicht genügend angepaßt. Der Bundesrechnungshof hat insoweit angeregt, im Annahmedienst die Schalter an allen Werktagen später zu öffnen und an Samstagen früher zu schließen sowie den Dienst an Spät- und Nachtschaltern einzuschränken bzw. wegfallen zu lassen.

Die Oberpostdirektionen haben in den geprüften Fällen den Anregungen meist entsprochen, ohne daß Schwierigkeiten bekanntgeworden sind.

Der Bundesminister sollte nunmehr generell sicherstellen, daß das Leistungsangebot auf ein Maß zurückgeführt wird, das den Postkunden und den wirtschaftlichen Erfordernissen gleichermaßen gerecht wird.

301. Im Briefabgangsdienst ist nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes bei zwei Direktionen im süddeutschen Raum die wirtschaftlich und betrieblich gebotene Zentralisierung bisher nur unzureichend durchgeführt worden.

Die Oberpostdirektionen haben sich den Vorschlägen des Bundesrechnungshofes, die Zentralisierung voranzutreiben, grundsätzlich angeschlossen, sie haben allerdings auf personelle und räumliche Schwierigkeiten bei der praktischen Verwirklichung hingewiesen.

Der Bundesminister wird verstärkt darauf hinzuwirken haben, daß jede Möglichkeit einer weiteren Zentralisierung im Briefabgangsdienst genutzt wird, denn sie ist eine wesentliche Voraussetzung für den Abbau und späteren Wegfall des besonders kostenintensiven Briefverteilens in den Bahn- und Überlandpostwagen und zugleich eine unerläßliche Vorstufe für den Einsatz betriebsgerechter und wirtschaftlicher Betriebstechnik.

302. Im Straßenpostdienst werden seit Anfang der sechziger Jahre auf einer Reihe wichtiger Verkehrsverbindungen sogenannte Überlandposten mit Umarbeitung eingesetzt, bei denen in Spezialfahrzeugen Postsendungen während der Fahrt verteilt werden. Damit wird das Ziel verfolgt, wichtige Anschlüsse — insbesondere im Rahmen des innerdeutschen Nachtluftpostnetzes — zu erreichen.

Der Bundesrechnungshof hat Zweifel, ob sich der mit dem Verfahren verbundene erhöhte Personal- und Sachaufwand im Vergleich zum stationären Verteilen der Sendungen insgesamt oder mindestens für den überwiegenden Teil der Überlandposten rechtfertigen läßt, zumal der angestrebte Zeitgewinn häufig durch die wegen der Größe der Fahrzeuge geringere Geschwindigkeit und die Fahrtunterbrechungen zur Übernahme oder Übergabe der Postsendungen nahezu aufgezehrt wird.

Aufgrund seiner Erhebungen in drei Direktionsbezirken hat der Bundesrechnungshof dem Bundesminister empfohlen, generell prüfen zu lassen, ob — sofern nicht inzwischen geschehen — die Überlandposten mit Umarbeitung aufgehoben oder zumindest eingeschränkt werden können.

Der Bundesminister wird das Entsprechende zu veranlassen haben.

Personalwesen

Personalbedarf und -bestand

303. Die Deutsche Bundespost hat in den vergangenen Jahren eine Reihe von Maßnahmen durchgeführt oder eingeleitet, um den Anstieg der Personalkosten in erträglichen Grenzen zu halten und Personalüberhänge abzubauen. Dazu zählt die Einführung eines neuen Verfahrens zur Berechnung des Personalbedarfs mit objektivierten Bemessungswerten (vgl. Nr. 304). Der Bundesminister hat in diesem Zusammenhang wiederholt, zuerst im Jahre 1974, unter Hinweis auf personalsparende Maßnahmen angekündigt, er werde die Zahl der besetzten Arbeitsposten bis 1978/79 um mindestens 48 000 verringern.

Der Bundesrechnungshof hat untersucht, ob die bisher getroffenen oder eingeleiteten Maßnahmen es ermöglichen, dieses Ziel innerhalb der gesetzten Frist zu verwirklichen. Er hat zunächst die Entwicklung des durchschnittlichen Personalbestandes sowie die Ansätze in den Stellenplänen für die Zeit von 1970 bis 1974 untersucht. Dabei ergab sich, daß der durchschnittliche Personalbestand um rd. 30 000 Arbeitskräfte und die Ansätze in den Stellenplänen sogar um rd. 42 000 Stellen, d. h. stärker als in der vorangegangenen 5-Jahres-Periode, zugenommen haben, obwohl sich die Verkehrszuwachsrate in dieser Zeit ingesamt erheblich abschwächte, das Verkehrsaufkommen in einigen Bereichen des Postwesens sogar rückläufig war. Demnach haben die vom Bundesminister seit 1971 eingeleiteten restriktiven Maßnahmen (z. B. Begrenzung der Personalzugänge) offensichtlich nicht die erwartete Wirkung gehabt.

Die zunehmend großen Unterschiede zwischen dem Personalbestand und den Ansätzen in den Stellenplänen lassen auch darauf schließen, daß die Stellenpläne nicht immer mit der gebotenen Sorgfalt erstellt worden sind.

Erst im Stellenplan 1974 wurden die Ansätze gegenüber dem Vorjahr zurückgenommen. Dies hatte jedoch keine finanziellen Auswirkungen, da von der Kürzung lediglich nicht besetzte Stellen betroffen wurden, somit der Personalbestand tatsächlich nicht verringert worden ist. In diesem Zusammenhang bleibt wegen der Auswirkung auf die Folgejahre zu erwähnen, daß in den Jahren von 1970 bis 1974 nicht nur die Zahl der voll eingesetzten Kräfte um 30 000, sondern auch die der Nachwuchskräfte um 11 000 gestiegen ist.

Die Entwicklung ist nicht auf allen Ebenen der dreistufigen Verwaltung gleichmäßig verlaufen, wobei ein Vergleich zwischen Soll und Ist auf der Amtsebene und bei den Mittelbehörden wegen Fehlens getrennter Stellenpläne allerdings nicht mög-

lich ist. So haben der Personalbestand und die Ansätze in den Stellenplänen bis 1974 beim Bundesministerium einschließlich der Akademie für Führungskräfte ständig zugenommen, was nur zum Teil auf die Einrichtung der „Kommission für den technischen Ausbau des Kommunikationssystems" zurückzuführen war. Erst im Jahre 1975 ist die Zunahme zum Stillstand gekommen. Bei den Ämtern ging der Personalbestand bereits in den Jahren 1973 und 1974 zurück, wenn auch im Verhältnis zur Verkehrsentwicklung in viel zu geringem Umfang. Der zu geringe Rückgang beruhte im wesentlichen darauf, daß aus Rationalisierungsmaßnahmen und aus der abgeflachten, teilweise sogar rückläufigen Verkehrsentwicklung vielfach erst verspätet personalwirtschaftliche Folgerungen gezogen worden sind, weil neue Personalbemessungswerte noch nicht in ausreichendem Maße zur Verfügung standen sowie Rationalisierungsvorhaben und Personalbemessungsergebnisse verschiedentlich aus Gründen der Personalfürsorge nicht verwirklicht worden sind. Bei den Mittelbehörden dagegen zeigte sich schon 1973 eine Tendenzwende.

Nach der aufgezeigten Entwicklung ist es fraglich, ob es dem Bundesminister gelingen wird, seine Ankündigung zu verwirklichen, als Folge fortschreitender Rationalisierungsmaßnahmen die Zahl der besetzten Arbeitsposten von 1974 bis 1978/79 um mindestens 48 000 zu verringern. Dies gilt um so mehr, als trotz seiner sehr weiten Auslegung des Rationalisierungsbegriffs nach den Angaben des Bundesministers im Jahre 1974 nur 6 060 Arbeitsposten aus rationalisierungsbedingten Gründen eingespart worden sind und sich die Zahl der Arbeitskräfte im Durchschnitt dieses Jahres sogar noch um 850 erhöht hat. Allerdings schließt dieses Jahresergebnis die Einführung der 40-Stunden-Woche ein.

Aber auch das Jahr 1975 brachte nicht den erforderlichen Erfolg. Im Jahresdurchschnitt konnte die Zahl der Arbeitskräfte nämlich nur um 2 376 verringert werden. Sollte sich diese Entwicklung nicht grundlegend ändern, muß damit gerechnet werden, daß allenfalls nur die Hälfte der geplanten Verringerung erreicht wird.

Der Bundesminister hat hierzu geltend gemacht, seine Planung beziehe sich nur auf solche besetzte Arbeitsposten, die voraussichtlich durch Rationalisierungsmaßnahmen wegfallen werden. Andere Einflußfaktoren für den Personalbedarf, z. B. die Entwicklung des Arbeitsanfalls und die Arbeitszeitverkürzung, seien hierbei nicht berücksichtigt. Ein Teil der Einsparung ist nach Auffassung des Bundesministers dadurch verwirklicht worden, daß er vorhandene, aber unbesetzte Arbeitsposten im Wege der Übergangsregelung nicht mehr hat besetzen lassen. Eine Verringerung der Zahl der besetzten Arbeitsposten im Sinne der Ankündigung des Bundesministers ist damit jedoch nicht verbunden. Seine einschränkenden Erläuterungen erscheinen auch insofern nicht überzeugend, als die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit bei den wiederholten Erklärungen des Bundesministers zum Teil bereits vollzogen oder jedenfalls als kurz bevorstehend bekannt war. Zum anderen lassen die dem Bundesrechnungshof zur Verfügung stehenden Erkenntnisse, insbesondere hinsichtlich des Ausmaßes der Personalüberhänge im Fernmeldewesen den Schluß zu, daß die vom Bundesminister angekündigte Personaleinsparung auch bei gleichzeitiger Einführung der 40-Stunden-Woche durchaus realistisch war, zumal die Verkehrsentwicklung ab dem Jahre 1974 erheblich hinter der der Vorjahre zurückgeblieben ist und voraussichtlich auch weiter bleiben wird.

Der Bundesminister wird mit allem Nachdruck sicherstellen müssen, daß während der restlichen Planungszeit nunmehr jede Rationalisierungsgelegenheit genutzt und Rationalisierungserfolge alsbald realisiert werden. Im Interesse einer transparenten Personalwirtschaft sollte er auch dafür Sorge tragen, daß eine aus Gründen des Rationalisierungsschutzes vorübergehend nicht zu verwirklichende Personalverminderung als solche in den Stellenplänen kenntlich gemacht wird.

Bemessungswerte

304. Der Bundesminister hat mit Wirkung vom 1. April 1971 die „Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost" eingeführt. Danach ist der Personalbedarf abweichend von früheren Bemessungsverfahren vorrangig mit neu ermittelten, arbeitswissenschaftlich fundierten Bemessungswerten zu berechnen und nur noch in Ausnahmefällen durch Beobachtung nach besonderen Verfahren zu ermitteln. Ziel der Neuregelung war es,

— die Personalbemessung unter Anwendung arbeitswissenschaftlich anerkannter Methoden zu objektivieren,

— den Personalbedarf genauer und schneller als bisher an die Verkehrsentwicklung und an veränderte Arbeitsabläufe anpassen zu können,

— ein einheitliches Personalbemessungsverfahren für die Ämter des Post- und Fernmeldewesens einzuführen.

Auch der Bundesrechnungshof geht von dieser Grundkonzeption der Dienstanweisung für die Personalbemessung bei den Ämtern der Deutschen Bundespost aus. Als erhebliches Hindernis für die Durchführung von Neubemessungen hat sich jedoch erwiesen, daß bei Einführung der Dienstanweisung, die lediglich eine Rahmenvorschrift darstellt, erst wenige neu ermittelte Bemessungswerte vorhanden waren und der Bundesminister überdies den von ihm für die Einführung neuer Bemessungswerte aufgestellten Zeitplan, nach dem die Entwicklung neuer Bemessungswerte bis Ende 1974 im wesentlichen hätte abgeschlossen sein sollen, in vielen Fällen nicht eingehalten hat. Auch nach dem heutigen Stand — mehr als fünf Jahre nach Einführung des neuen Bemessungsverfahrens — liegen für den Bereich des Postwesens erst rd. 40 v. H. und für den Bereich des Fernmeldewesens erst rd. 60 v. H. der erforderlichen neuen Bemessungswerte vor. Sogar für so personalintensive Bereiche wie den

Schalterdienst, den Paketumschlag und zum Teil auch den Fernmeldebaudienst sind solche Bemessungswerte noch nicht eingeführt.

Zwischen Einführung und praktischer Anwendung neuer Bemessungswerte liegt in der Regel außerdem ein nicht unerheblicher Zeitraum. So sind die Ergebnisse von Personalbemessungen, die ab Mai 1975 auf der Grundlage schon ein Jahr zuvor bekanntgegebener Bemessungswerte im Fernmeldewesen ermittelt wurden, zum Teil bis jetzt noch nicht verwirklicht. Des weiteren ist die Personalbemessung im reinen Briefzustelldienst, dem mit rd. 40 000 Kräften weitaus personalintensivsten Bereich, mehr als zwei Jahre nach Beginn immer noch nicht abgeschlossen, obgleich für die Bemessung Rechenanlagen genutzt werden und das Personalbemessungsergebnis nach der vorgesehenen Planung schon zum 1. Oktober 1974 mit der Einführung der 40-Stunden-Woche realisiert werden sollte. Auch stand beispielsweise im Sommer 1976 die Einführung verschiedener, bereits im Mai 1975 als fertiggestellt angekündigter Bemessungswerte noch aus (z. B. Hausverwaltung, maschinentechnischer Dienst, Linien- und Zeichenstelle).

Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes tragen das Fehlen von Bemessungswerten, ihre verzögerte Entwicklung und Einführung sowie die vielfach ungenügende Information über den Stand der Entwicklungsarbeiten dazu bei, daß notwendige Personalbemessungen bei den Ämtern nicht rechtzeitig durchgeführt werden bzw. ganz unterbleiben. Angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung, die der Personalbedarfsermittlung gerade in einer Phase teilweise rückläufiger oder abgeflachter Verkehrsentwicklung zukommt, erscheinen weitere Verzögerungen in der Bereitstellung und Anwendung von Bemessungswerten sowie in der Verwirklichung von Personalbemessungsergebnissen nicht mehr vertretbar. Der Bundesminister wird daher dafür Sorge zu tragen haben, daß die noch fehlenden Bemessungswerte — vorrangig die dür die personalintensiven Bereiche — möglichst bald den Ämtern zur Verfügung stehen. Hierfür sprechen neben den zu erwartenden wirtschaftlichen Auswirkungen auch das Gebot der gleichmäßigen Behandlung des Personals und — soweit es sich um tatsächliche Rationalisierungsfälle handelt — der Zusammenhang mit der bis zum 31. Dezember 1977 befristeten Rationalisierungsmaßnahmen-Verordnung.

Personalwirtschaftliche Untersuchungen im Postwesen

305. Der Bundesrechnungshof hat bei der personalwirtschaftlichen Prüfung von Postämtern (V) in vier Direktionsbezirken festgestellt, daß der Personalbedarf bei einer Reihe von Dienststellen nicht oder nicht rechtzeitig dem im überprüften Zeitraum in fast allen Bereichen — z. T. erheblich — rückläufigen Verkehr angepaßt worden ist. Dies betraf auch Dienststellen, für deren Bemessung bereits neu erarbeitete Bemessungswerte zur Verfügung stehen.

Den Anregungen des Bundesrechnungshofes, den Personalbedarf dieser Dienststellen neu zu bemessen, ist inzwischen meist entsprochen worden, wobei bereits rd. 50 Arbeitsposten eingespart worden sind. In den übrigen Fällen sind die Neubemessungen noch nicht abgeschlossen.

Der Bundesminister wird auf eine bessere und zeitnähere Anpassung des Personalbedarfs an die jeweiligen Verkehrsmengen hinzuwirken haben.

306. Der Bundesrechnungshof hat ferner bei einem Postamt (V) festgestellt, daß von den in der Bahnpostdienststelle beschäftigten 248 Kräften mindestens 14 für die Abwicklung des Betriebs nicht erforderlich waren. Er hat daher eine beschleunigte Anpassung des Personalbestands an den Bedarf gefordert und empfohlen zu prüfen, ob es im Rahmen der in Angriff genommenen Neuordnung des Bahnpostdienstes möglich ist, bei der Aufgabenzuteilung an die verbleibenden Bahnpostdienststellen auch die unterschiedlichen personellen Gegebenheiten zu berücksichtigen.

Der Bundesminister will durch die von ihm im März 1976 eingesetzte Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Aufbauorganisation im Bahnpostdienst auch dies prüfen lassen.

307. Im Zuge einer Prüfung der Postversorgung des „flachen Landes" hat der Bundesrechnungshof stichprobenweise bei 15 kleinen Annahmestellen (Poststellen I) festgestellt, daß der für den Posthalterdienst erforderliche Personalbedarf um mindestens 25 v. H. geringer ist als bisher anerkannt. Bei einem Personalabbau in etwa dieser Größenordnung ergäben sich für die Gesamtheit aller Poststellen Ersparnisse von jährlich rd. 50 Millionen DM.

Der Bundesrechnungshof hat daher empfohlen, den Posthalterdienst auf ein personalwirtschaftlich vertretbares Maß zurückzuführen.

Der Bundesminister hat inzwischen (Mai 1976) angekündigt, daß er alsbald neue Bemessungsvorgaben für den Posthalterdienst verbindlich einführen werde.

Personalwirtschaftliche Untersuchungen im Fernmeldewesen

308. Der Bundesrechnungshof hat seine personalwirtschaftlichen Untersuchungen auch im Fernmeldewesen fortgesetzt, und zwar mit Schwerpunkt bei den personalintensiven Bereichen Anmeldestellen für Fernmeldeeinrichtungen, Fernmelderechnungsstelle, Fernmeldebuch- und Fernsprechbuch-Verlagsstelle und Beitreibungsstelle (Personalbestand insgesamt mehr als 14 000 Kräfte). Er hat festgestellt, daß der Personalbedarf überwiegend zu hoch bemessen ist.

309. Zur Zeit der Prüfung lagen die vom Bundesminister angekündigten neuen Bemessungswerte (vgl. Nr. 304) erst für die Anmeldestelle für Fernmeldeeinrichtungen vor. Der Bundesrechnungshof hat diese Werte am Beispiel der Anmeldeplätze überprüft, deren Anteil an dem Bemessungsbereich mehr als 50 v. H. beträgt. Die bei fünf Fernmelde-

ämtern getroffenen Feststellungen haben ergeben, daß sowohl die Höhe als auch die Struktur der neuen Bemessungswerte noch immer zu einem wesentlich höheren Personalbedarf führen, als zur ordnungsgemäßen Erledigung der Aufgaben des Anmeldedienstes erforderlich ist.

So weisen die einschlägigen Bemessungsunterlagen für die Bezugseinheit „Anschließungen" je 1 000 Anschließungen/Jahr zwei verschiedene Grundarbeitszeiten aus. Bei Ortsnetzen bis 20 000 Beschaltungseinheiten (BE) werden 21,27 Std./Woche und bei Ortsnetzen mit mehr als 20 000 BE 25,48 Std./Woche vorgegeben. Nach dem Ergebnis der Zeitaufnahmen des Bundesrechnungshofes ist dagegen nur eine einheitliche Grundarbeitszeit gerechtfertigt, und zwar von im Mittel weniger als 8 Std./Woche, wobei bereits Zuschläge in Höhe von 15 v. H. für Verteilzeiten und 25 v. H. für Kundenberatung berücksichtigt worden sind. Auch erscheint beispielsweise der Anteil an der Gesamt-Grundarbeitszeit, der sich aus dem Bemessungswert für die Bezugseinheit „Bestand an BE" ergibt, noch zu hoch. Er lag in den untersuchten Fernmeldeämtern bei mehr als 50 v. H., ihm entspricht aber nur ein viel geringerer Bruchteil der Tätigkeiten.

Der Bundesminister hat die Prüfungsergebnisse als in der Tendenz, wenn auch nicht im Ausmaß, mit seinen eigenen Feststellungen übereinstimmend bezeichnet. Er hat das Fernmeldetechnische Zentralamt beauftragt, stärker als bisher auf Verkehrseinheiten abgestützte Bemessungsunterlagen zu erarbeiten, zu deren Vorlage es aber noch — auch im Hinblick auf zwischenzeitlich neue Aufgaben und geänderte Arbeitsabläufe — umfangreicher Untersuchungen bedürfe.

310. Im Bemessungsbereich Fernmelderechnungsstelle wird derzeit noch nach Beobachtung bemessen, wobei meist allgemeine Richtwerte (Zahl der Bestandskonten je Arbeitsplatz) zugrunde gelegt werden. Dieses Verfahren wurde am Beispiel der Karteiplätze überprüft, deren Anteil an dem Bemessungsbereich mehr als 30 v. H. beträgt. Nach den Feststellungen bei vier Fernmeldeämtern hatte es zur Folge, daß auch in diesem Bereich ein weit überhöhter Personalbedarf anerkannt worden ist.

Die ausschließliche Orientierung einer Bemessung am Bestand führt nämlich — wie der Bundesrechnungshof schon früher am Beispiel der Fernsprechentstörung deutlich gemacht hat (vgl. Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1972, Drucksache 7/2709, Nr. 358) — zu einem falschen Ergebnis, weil sich der der Bemessung zugrunde gelegte Bestand (Zahl der Hauptanschlüsse) und der Arbeitsanfall (hier: Zahl der zu bearbeitenden Bauaufträge und der Andrucke in den Hinweislisten usw.) nicht im gleichen Verhältnis entwickeln. Die Zeitaufnahmen haben ergeben, daß der tatsächliche Arbeitspostenbedarf für Karteiplätze jeweils nur etwa $^{1}/_{3}$ des derzeitigen Arbeitspostenbestandes beträgt. Diese Ergebnisse dürften allgemein für das Bundesgebiet zutreffen.

Der Bundesrechnungshof hat dem Bundesminister diese Ergebnisse mitgeteilt und ihn gebeten, im Hinblick auf die hohe Zahl von Arbeitsposten, die in diesem Bereich voraussichtlich entbehrlich werden, kurzfristig Übergangsmaßnahmen zu ergreifen, damit möglichst frühzeitig begonnen werden kann, den Personalbestand auf den tatsächlichen Bedarf auszurichten.

Der Bundesminister hat geantwortet, die Arbeiten an den Bemessungsunterlagen für den Fernmelderechnungsdienst, die auch zum Ziel hätten, in angemessenem Umfang Verkehrseinheiten als Einflußgrößen auf die Personalbemessung zu berücksichtigen, seien zwar noch nicht abgeschlossen, doch ließen vorläufige Hochrechnungen erwarten, daß der Personalbedarf für Karteiplätze um mehr als 40 v. H. gekürzt werden könne. Da noch nicht abzusehen ist, wann die Unterlagen für verbindlich erklärt werden, hat er angeordnet, das Personalsoll der Fernmelderechnungsstellen bis zur Anwendung der neuen Bemessungswerte nicht zu verändern und die aus dem Bemessungsbereich ausscheidenden Kräfte nicht zu ersetzen.

311. Außerdem hat der Bundesrechnungshof in den Bemessungsbereichen Fernmeldebuch- und Fernsprechbuch-Verlagsstelle sowie Beitreibungsstelle die Bemessungsergebnisse, die zur Zeit der Prüfung noch nach Beobachtung gewonnen waren, für die jeweils umfangreichsten Kräftegruppen bei fünf Fernmeldeämtern mit den Ergebnissen von Zeitaufnahmen verglichen. Diese Vergleiche lassen die Verallgemeinerung zu, daß von den im Bundesgebiet vorhandenen Arbeitsposten für Redaktions- und Manuskriptplätze mindestens 60 v. H. sowie für den Innen- und Außendienst der Beitreibungsstellen mindestens 50 v. H. entbehrlich sind und daß auch bei den übrigen Kräftegruppen Einsparungen möglich sein dürften.

Der Bundesminister hat auch zu diesen Ergebnissen erklärt, daß er sie in der Tendenz, nicht jedoch in der Größenordnung für zutreffend halte. Er hat inzwischen für beide Bemessungsbereiche neue Bemessungsunterlagen fertiggestellt und Neubemessungen angeordnet, deren Ergebnis allerdings noch nicht vorliegt.

312. Der Bundesrechnungshof wird zu gegebener Zeit prüfen, ob die vom Bundesminister getroffenen Maßnahmen ausreichen.

Rationalisierungsschutz

313. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden die Rationalisierungsschutzvorschriften im Bereich der Deutschen Bundespost zu großzügig ausgelegt und auch auf Sachverhalte angewendet, die von den Vorschriften nicht erfaßt sind. So wurden festgestellte Minderungen des Personalbedarfs im Paketdienst auch dann der Rationalisierung zugerechnet, wenn die Personaleinsparungen nur auf den seit 1972 zu beobachtenden Verkehrsrückgang zurückzuführen waren.

Dieses Vorgehen findet in der Rationalisierungsmaßnahmen-Verordnung (Zweite Verordnung zu § 5

Abs. 6 Satz 3 des BBesG vom 16. April 1975) keine Grundlage. Dort ist vielmehr u. a. ausdrücklich bestimmt, daß außerbetrieblich bedingte Nachfragerückgänge nicht als Rationalisierungsmaßnahmen anzuerkennen sind.

Der Bundesminister wird daher sicherzustellen haben, daß bei Beamten nur solche Maßnahmen in den Rationalisierungsschutz einbezogen werden, die durch diese Vorschriften gedeckt sind. Im übrigen wird er seine 1972 erlassenen Bestimmungen über den Rationalisierungsschutz mit der zum 1. Juli 1974 in Kraft getretenen Rationalisierungsmaßnahmen-Verordnung in Einklang zu bringen haben.

Funktionsgruppen-Verordnung

314. Wie bereits 1975 berichtet (Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1973, Drucksache 7/4306 Nr. 15), hat auch der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen Planstellen, die ihm aufgrund der zum 1. Januar 1974 in Kraft getretenen Funktionsgruppen-Änderungsverordnung zur Verfügung standen, für andere, nicht durch diese Regelung erfaßte Funktionen unrichtig verwendet. Unter Hinweis auf die bei der Durchführung der Änderungsverordnung aufgetretenen Schwierigkeiten und die haushaltsmäßig bedingten Beschränkungen hat er dazu mitgeteilt, daß er seine Regelungen vor allem aus Gründen einer möglichst objektiven und gerechten Behandlung des Personals und auch zur Vermeidung eines unangemessen hohen Verwaltungsaufwands getroffen habe.

Diese Handhabung steht nicht im Einklang mit Sinn und Begründung der Funktionsgruppen-Verordnungen. Im übrigen hat der Bundesminister die Mittelbehörden über die von der Funktionsgruppen-Verordnung und der Änderungs-Verordnung erfaßten Funktionen bislang noch nicht unterrichtet, obwohl diese Dienststellen inzwischen für die Vergabe aller Funktionsplanstellen zuständig sind.

Der Bundesrechnungshof hat daher den Bundesminister unter Hinweis auf einen Erlaß des Bundesministers der Finanzen vom 13. Februar 1976 erneut gebeten, durch geeignete Maßnahmen die zweckgebunde Verwendung von Funktionsplanstellen sicherzustellen. Soweit sich dies als undurchführbar oder unzweckmäßig erweist, sollte der Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen in Abstimmung mit den anderen beteiligten Ressorts prüfen, ob und ggf. in welcher Weise eine Änderung der Verordnung herbeizuführen ist.

Arbeitszeitverordnung

315. Bei den Ämtern des Post- und Fernmeldewesens wird Mitarbeitern die Pause zur Einnahme der Mittagsmahlzeit voll auf die Arbeitszeit angerechnet, wenn sie 30 Minuten nicht überschreitet und ihr Dienstplan nicht die Fünf-Tage-Woche (Montag bis Freitag) vorsieht; den Betriebskräften des Postscheckdienstes wird diese Pause auch dann auf die Arbeitszeit angerechnet, wenn sie nur an diesen Tagen in der Woche arbeiten.

Diese Regelung verkürzt die effektive Arbeitszeit je Kraft und Woche bis zu 150 Minuten und verursacht bei der Deutschen Bundespost rechnerisch einen Personalmehrbedarf von etwa 2 000 Kräften. Dies bedeutet nach den für Wirtschaftlichkeitsvergleiche im Bereich des Bundesministers anzusetzenden Kosten jährliche Mehrausgaben von ca. 60 Millionen DM.

Im Hinblick auf diese Kosten und zur Vermeidung ungleicher Behandlung der Dienstkräfte der Deutschen Bundespost sowie im Interesse des Abbaues unterschiedlicher Arbeitszeitregelungen für Angehörige des Bundesdienstes sollte der Bundesminister die von § 8 Abs. 3 der Arbeitszeitverordnung abweichende Regelung sobald wie möglich aufheben.

Liegenschafts- und Bauverwaltung

316. Der Liegenschafts- und Bauverwaltung der Deutschen Bundespost kommt besondere Bedeutung zu, weil

— der Wert der posteigenen Grundstücke und Gebäude mit mehr als 9 Milliarden DM etwa ein Viertel des Sachanlagevermögens der Deutschen Bundespost beträgt,

— in Neu-, Um- und Erweiterungsbauten jährlich mehr als 1 Milliarde DM investiert werden (Haushaltsjahr 1974: 1,3 Milliarden DM),

— die Ausgaben für Mieten und Pachten für Dienstgrundstücke, Dienstgebäude und Diensträume ständig steigen und sich inzwischen auf mehr als 250 Millionen DM im Jahr belaufen (Haushaltsjahr 1974: 214 Millionen DM).

Der Bundesrechnungshof hat bereits früher festgestellt, daß der Liegenschafts- und Bauverwaltung nicht immer die gebotene Sorgfalt zuteil wurde (vgl. Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1972 — Drucksache 7/2709 Nr. 330 bis 335 — und für das Haushaltsjahr 1973 — Drucksache 7/4306 Nr. 247 bis 256 —).

Der Bundesminister hat die Direktionen inzwischen wiederholt auf die Notwendigkeit hingewiesen, auch auf dem Gebiet der Liegenschafts- und Bauverwaltung für eine sparsame und wirtschaftliche Haushaltsführung Sorge zu tragen. Prüfungen des Bundesrechnungshofes in Verbindung mit Feststellungen der Vorprüfungsstellen im Jahre 1975 ließen erkennen, daß sich kostenbewußtes Handeln sowohl bei den Betriebsabteilungen als auch bei der Liegenschafts- und Bauverwaltung mehr und mehr durchsetzt. Dennoch wurden auch weiterhin zahlreiche Fälle unzureichender Planung und Nutzung bei posteigenen und gemieteten Liegenschaften sowie der verspäteten Neufestsetzung von Mieten und Betriebskosten für vermietete und verpachtete Liegenschaften festgestellt.

So haben einige Direktionen erst auf Veranlassung ihrer Vorprüfungsstelle untersucht, ob bestimmte, derzeit dienstlich nicht genutzte Grundstücke oder größere Grundstücksteile ganz oder teilsweise aufgegeben oder zumindest vorübergehend anderwei-

tig genutzt werden können. Diese Untersuchungen führten dazu, daß zahlreiche, in manchen Fällen erst nach 1970 erworbene Grundstücke oder Grundstücksteile für den Verkauf freigegeben werden konnten. Mit der Aufgabe weiterer Grundstücke ist zu rechnen. Andere Liegenschaften konnten für eine zeitweise Vermietung oder Verpachtung zur Verfügung gestellt werden. Die Maßnahmen führten zu erheblichen Einnahmen und zu beträchtlichen Einsparungen durch den Wegfall von Steuern und sonstigen Abgaben sowie der Kosten für die Verkehrssicherung und die Grundstückspflege.

Folgende Fälle unzureichender Planung und Nutzung sind besonders zu erwähnen:

317. Eine Direktion beabsichtigte 1972, im Zentrum einer Großstadt auf einem 36 300 qm großen, sich über mehrere Straßenzüge erstreckenden posteigenen Gelände

— nach Abbruch von Gebäudeteilen eine Zentralkantine neu zu errichten und

— bereits leerstehende sowie noch freiwerdende umfangreiche Gebäudeflächen für die dort verbleibenden Dienststellen umzubauen.

Der Bundesrechnungshof hatte gegen die bereits vom Bundesminister genehmigte Planung Bedenken, insbesondere gegen die Planung für die Zentralkantine, und regte an, das Gesamtkonzept zu überarbeiten.

Die Direktion hat der Anregung entsprochen. Dabei hat sie festgestellt, daß bei einer nur geringfügigen Erhöhung der Baukosten von 39,5 auf 41,5 Millionen DM in dem Gebäudekomplex zusätzlich ein Fernmeldeamt untergebracht werden und somit der für dieses Amt bisher an anderer Stelle vorgesehene Neubau „voraussichtlich für immer" entfallen kann. Der Bundesminister hat der Neuplanung inzwischen zugestimmt.

318. Eine andere Direktion hat für den Fernmeldeverwaltungsdienst in einem neu erbauten Geschäftshaus nahezu alle Räume und 377 Kraftfahrzeug-Abstellplätze auf die Dauer von 25 Jahren gemietet. Die Gesamtmietfläche (ohne Abstellplätze) beträgt rd. 23 500 qm, davon sind rd. 12 700 qm Hauptnutzflächen und rd. 10 800 qm Verkehrs-, Funktions- und Nebennutzflächen. Die vorläufige Jahres-Kostenmiete beläuft sich bei einem qm-Preis von 19,16 DM auf rd. 5,27 Millionen DM; es wird erwartet, daß sich die Miete bei Vorlage der endgültigen Bauabrechnung noch um etwa 14 v. H. erhöhen wird.

Um die wirtschaftliche Nutzung des Gebäudes beeinflussen zu können, hatte die Direktion mit dem Vermieter vertraglich vereinbart, Baubeschreibung und Ausführungspläne gemeinsam zu erarbeiten. Diese Einwirkungsmöglichkeit ist jedoch nur unzureichend wahrgenommen worden. Dies ergibt sich aus dem ungünstigen Anteil der Hauptnutzfläche von nur 54 v. H. an der Gesamtfläche sowie aus der Minderung der Nutzbarkeit der Hauptnutzfläche um rd. 5 v. H. (insgesamt etwa 600 qm) durch die vom Bauherrn entgegen der ursprünglichen Planung eingebauten überbreiten Klimakonvektoren. Hinzu kommt, daß sich die Baukosten während der Bauzeit von den veranschlagten 30 Millionen DM auf mindestens 56 Millionen DM und somit um 84 v. H. erhöht haben, der Baupreisindex in derselben Zeit aber um weniger als 40 v. H. gestiegen ist. Die voraussichtliche endgültige Kostenmiete wird dadurch nunmehr nahezu doppelt so hoch sein wie nach der dem Mietvertrag zugrundeliegenden Wirtschaftlichkeitsrechnung erwartet worden war (10,50 DM/qm, Gesamtjahresmiete 2,9 Millionen DM).

Die Direktion hat den ungünstigen Anteil der Hauptnutzfläche auf den Zuschnitt des Gebäudes, die umfangreiche technische Ausstattung, die bau-, gewerbe- und feuerpolizeilichen Auflagen sowie auf die Auflagen des Stadtplanungsamtes zur Gliederung und Gestaltung von Baukörper und Fassade zurückgeführt; den übermäßigen Kostenanstieg hat sie nicht begründet.

Die Ausführungen der Direktion konnten den Bundesrechnungshof nicht überzeugen, da die wesentlichen, Kosten und Nutzung beeinflussenden Faktoren vor Baubeginn bekanntgewesen sein mußten.

319. Die Untersuchung über die Nutzung des Mietobjekts ergab, daß den dort untergebrachten Dienststellen mindestens 2 100 m^2 Hauptnutzfläche (etwa 4 000 m^2 Gesamtfläche) mehr zur Verfügung stand, als in den nächsten fünf Jahren betrieblich erforderlich sein wird. Eine anschließende Überprüfung weiterer posteigener und gemieteter Fernmeldedienstgebäude in derselben Stadt ergab, daß auch hier teilweise erhebliche Hauptnutzflächen nicht oder nicht hinreichend belegt waren.

Der Bundesrechnungshof hat deshalb die Direktion gebeten, ein Gesamtkonzept für die Unterbringung der betroffenen Fernmeldedienststellen zu erstellen mit dem Ziel, insgesamt wenigstens vier Mietobjekte aufzugeben (jährliche Einsparungen mindestens 400 000 DM).

Die Direktion hat die Feststellungen anerkannt und unverzüglich eine Reorganisation der Raumverteilung eingeleitet; mehrere Mietobjekte wurden bereits gekündigt.

320. Für einen Fernmeldebaubezirk hat eine Direktion seit 1968 Räume und Freiflächen gemietet, im jetzigen Umfang seit 1973 und unkündbar bis Ende 1993. Die Jahresmiete beträgt für 328 m^2 Büroräume und 3 765 m^2 Freiflächen rd. 43 000 DM; die Freifläche wurde in den Jahren 1973 und 1974 für rd. 170 000 DM hergerichtet.

Der weitaus überwiegende Teil der Miet- und Herrichtungskosten hätte erspart werden können, wenn der Fernmeldebaubezirk nach fristgerechter Kündigung des ursprünglichen kurzzeitigen Mietvertrages zum 14. November 1974 in die seit September des gleichen Jahres leerstehenden posteigenen Räume des früheren Fernmeldedienstgebäudes sowie in die darüberliegenden Räume der Dienstwohnung des Amtsvorstehers des Postamts verlegt und ein Teil des Posthofes als Freifläche verwendet worden wäre. Dem Amtsvorsteher hätte eine vom Fernmeldedienst nicht benötigte Dienstwohnung im neuen

Fernmeldedienstgebäude zugewiesen, fehlende Freiflächen hätten hinzugemietet werden können. Die Direktion hat aber auch davon abgesehen, die im neuen Fernmeldedienstgebäude (Fertigstellung im Jahre 1974) auf Jahre hinaus nicht benötigten Diensträume sowie die nicht erforderliche zweite Dienstwohnung für die Unterbringung des Fernmeldebaubezirks vorzusehen.

Durch die unterbliebene Nutzung dieser Möglichkeiten entstehen der Deutschen Bundespost Mehrkosten in Höhe vom mindestens 2 Millionen DM.

Die Direktion hat inzwischen zugesagt, die Büroräume des Fernmeldebaubezirks in das posteigene Gebäude zu verlegen und die gemieteten Räume unterzuvermieten.

321. Mit Genehmigung des Bundesministers hat eine Direktion im Jahre 1971 für den Neubau einer Paketumschlagstelle eine stillgelegte Fabrikanlage zum Preis von 7,2 Millionen DM erworben. Vom Kaufpreis entfielen 2,2 Millionen DM auf das Grundstück und 5 Millionen DM auf die Gebäude, die jedoch nahezu alle im Herbst 1972 mit einem Kostenaufwand von 127 000 DM abgebrochen worden sind.

Unmittelbar anschließend wurde — im Zusammenhang mit Überlegungen über die Auslastung einer bereits im Bau befindlichen Paketumschlagstelle in einer Nachbarstadt — die Betriebsorganisation im dortigen Raum neu konzipiert.

Danach war eine Paketumschlagstelle auf dem im Vorjahr erworbenen Grundstück betrieblich nicht mehr notwendig. Das somit entbehrliche Grundstück soll wieder verkauft werden, hat aber durch den Abriß der Hallen gegenüber dem Kaufpreis zwei Drittel seines Kaufwertes verloren.

Der Bundesrechnungshof ist der Auffassung, daß über die Betriebsorganisation vor dem Kauf der Liegenschaft, zumindest aber vor dem Abbruch der Gebäude hätte entschieden werden müssen. Er hat den Bundesminister hierzu um Stellungnahme gebeten. Dieser hat geltend gemacht, mangels einer Alternative sei das Grundstück zu einem noch günstigen Preis erworben worden. Die Gebäude seien auf Abbruch gekauft worden; sie hätten ohnehin nur für den Voreigentümer einen Wert dargestellt.

Dieser Hinweis dürfte nicht zutreffen, da nach den Wertermittlungsunterlagen nur zwei der insgesamt 19 Gebäude abbruchreif waren, die restlichen — zwischen 1950 und 1967 erbauten — Gebäude hingegen einen Wert von rd. 5 Millionen DM darstellten. Hinzu kommt, daß der gezahlte Quadratmeterpreis (ohne Gebäude) ohnehin schon um 40 DM über dem vom Gutachterausschuß ermittelten Wert lag. Im übrigen ist der Bundesminister auf den Vorhalt mangelnder Koordination nicht eingegangen.

322. Für die Unterbringung von Auszubildenden betreibt eine Direktion in einer norddeutschen Stadt neben einem posteigenen Wohnheim mit 75 Bettplätzen ein gemietetes mit 40 Bettplätzen.

Die Bettplätze im posteigenen Wohnheim reichen seit Juli 1975 aus. Ab April 1976 waren sogar nur noch 40 Auszubildende unterzubringen.

Den Vorschlag des Bundesrechnungshofes, das gemietete Heim nunmehr unverzüglich aufzugeben, hat die Direktion zu spät aufgegriffen und bisher wegen des Einspruchs der Personalvertretung nicht verwirklichen können. Seit dem möglichen Aufgabezeitpunkt ist ein beträchtlicher Schaden entstanden. Die Direktion hat die Angelegenheit dem Bundesminister vorgetragen; er wird für eine baldige wirtschaftliche Lösung Sorge zu tragen haben.

Fernmeldewesen

Zusätzliche Reserven an technischen Einrichtungen im Fernsprechnetz

323. Die Nachfrage nach Leistungen im Fernsprechdienst der Deutschen Bundespost war bis zu den Jahren 1970/1971 durch stetig zunehmendes Wachstum gekennzeichnet. So nahm der Bestand an Fernsprech-Hauptanschlüssen in den Jahren 1968 bis 1971 im Mittel um jeweils 13,1 v. H. zu; das jährliche Aufkommen an Gebühreneinheiten (als Maß für den gesamten Fernsprechverkehr) vergrößerte sich in derselben Zeit durchschnittlich um 12,6 v. H. Die Deutsche Bundespost unternahm damals gemeinsam mit der Fernmeldeindustrie große Anstrengungen, das Fernsprechnetz der Nachfrage anzupassen.

Vom Jahre 1971 an gingen die Zuwachsraten stark zurück (1974: 6,0 v. H. Zunahme an Fernsprech-Hauptanschlüssen; 4,3 v. H. Zunahme der Gebühreneinheiten). Dem Nachfragerückgang konnten die Ausbaumaßnahmen für das Fernsprechnetz mit seinen Vermittlungs- und Übertragungsstellen sowie Kabel- und Funkwegen nicht sofort angepaßt werden, weil diese Bauvorhaben nicht kurzfristig planbar und ausführbar sind.

Das Errichten der Fernmeldeanlagen erfordert zunächst Zeit für das Auswerten der Verkehrsmessungen sowie der statistischen Unterlagen, sodann für die Planung und Bauvorbereitung sowie schließlich für die Bauausführung. Hinzu kommen — abhängig von den spezifischen Größen der einzelnen Vorhabenarten für Kapitaleinsatz und Montageaufwand — weitere Zeiten von ein, zwei oder drei Jahren, beim unterirdischen Fernmeldeleitungsnetz aber auch bis zu 30 Jahren; denn die Bauvorhaben können nicht auf den Bedarf im Fertigstellungszeitpunkt abgestimmt werden, sondern sie müssen ihn bis zur Inbetriebnahme der nächstfolgenden Erweiterung desselben Netzabschnitts oder -knotens decken.

Wegen dieser dem System innewohnenden Trägheit sind ausgehend von den erwähnten hohen Zuwachsraten bis zum Jahre 1974 Erweiterungen des Fernsprechnetzes entstanden, die wegen der späteren Nachfrageveränderungen vorerst zu groß sind. Sie enthalten die für den Planungszeitraum erforderlichen „Sollreserven" und darüber hinaus noch insgesamt erhebliche „zusätzliche Reserven". Diese bewirken, daß die folgenden Erweiterungen teilweise um Jahre hinausgeschoben werden können.

324. Vom Rechnungsjahr 1975 an hat der Bundesminister außerdem konjunkturpolitischen Einflüs-

sen auf die Wirtschaftsführung im Fernmeldewesen nachgegeben und zugestanden, daß von den nach strengen Maßstäben der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit geplanten Investitionen ausgewählte Vorhaben zeitlich vorgezogen werden, und zwar nach seinen bisher bekanntgewordenen Anweisungen um höchstens drei Jahre. Der Bundesminister wollte damit in einer schwierigen gesamtwirtschaftlichen Lage der Verpflichtung des großen öffentlichen Unternehmens Deutsche Bundespost nachkommen, „mit Rücksicht auf die Arbeitsplätze in der Fernmeldeindustrie und im Fernmeldehandwerk für eine gewisse Glättung des Anpassungsprozesses an die veränderte Bedarfssituation im Fernmeldewesen zu sorgen". Das Erhalten einer Mindest-Leistungsfähigkeit von Fernmeldeindustrie und -handwerk ist auch im Hinblick auf den mittelfristig zu erwartenden weiteren Ausbau des Fernsprechnetzes geboten.

Derartige Entscheidungen setzen allerdings einen zuverlässigen Überblick über die zusätzlichen Reserven voraus. Denn vorgezogene Bauvorhaben lassen weitere zusätzliche Reserven im Fernsprechnetz entstehen. Deswegen sind die Möglichkeiten eines zeitlichen Vorziehens von Bauvorhaben durch die als Folge des Nachfragerückgangs vorhandenen Reserven an technischen Einrichtungen bereits stark eingeschränkt. Die Möglichkeiten sollten auch nicht dadurch erweitert werden, daß der für das Vorziehen der Bauvorhaben zugelassene längste Zeitraum über drei Jahre hinaus ausgedehnt wird. Denn es wird um so schwieriger, den Bedarf an technischen Einrichtungen nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ den späteren betrieblichen Bedürfnissen entsprechend vorherzusagen, je länger vor dem Bedarfszeitpunkt geplant wird. Außerdem ist nicht auszuschließen, daß die vorzeitig eingebauten Fernmeldeanlagen bereits durch den technischen Fortschritt überholt sind, wenn sie eigentlich erst in Betrieb gehen müßten.

325. Außer erhöhten Kapitalkosten haben die zusätzlichen Reserven überdies zur Folge, daß auch zusätzliche Personalkosten entstehen, weil die technischen Einrichtungen nach den Richtlinien des Bundesministers im allgemeinen vom Zeitpunkt ihrer Abnahme an als Bezugseinheiten für die Bemessung der Betriebskräfte zählen.

Der Bundesrechnungshof erwartet daher, daß der Bundesminister in geeigneter Weise für ein zügiges Auflösen der entstandenen und durch seine konjunkturpolitischen Entscheidungen noch entstehenden zusätzlichen Reserven sorgt.

326. Der Bundesrechnungshof hat im Jahr 1975 Querschnittsprüfungen über den Bestand an technischen Einrichtungen in den Fernsprech-Fernvermittlungsstellen und deren Beschaltung in den Bezirken von fünf Oberpostdirektionen durchgeführt. Das Prüfungsergebnis beweist beispielhaft die in Nr. 323 getroffenen allgemeinen Feststellungen. Die vorhandenen technischen Einrichtungen decken den Bedarf — auch unter Berücksichtigung des erwarteten Verkehrszuwachses bei Einführung des Nahdienstes — zum Teil weit über den vorgeschriebenen Planungszeitraum von zwei Jahren hinaus. Diese zusätzlichen Reserven an technischen Einrichtungen entsprachen allein in den wenigen vom Bundesrechnungshof untersuchten Fernvermittlungsstellen (etwa 10 v. H. der Gesamtzahl) einem Beschaffungs- und Montagewert von mehr als 70 Millionen DM.

Allerdings vermag die unvorhergesehene Bedarfsentwicklung den Umfang der zusätzlichen Reserven nur zum Teil zu erklären. Der Bundesrechnungshof hat nämlich festgestellt, daß ein Teil der zusätzlichen Reserven entstanden ist durch

— die Verwendung von Prognosewerten, die schon zum Zeitpunkt der Planung überhöht waren,

— die Nichtberücksichtigung berichtigter Prognoseergebnisse, die vor der Vergabe von Bauvorhaben bereits bekannt waren,

— die Überschreitung der vorgeschriebenen Planungszeiträume bei der Planung von Erweiterungsbauvorhaben.

Bei sorgfältiger Arbeitsweise und Beachtung wirtschaftlicher Grundsätze wäre dieser Teil der zusätzlichen Reserven nicht entstanden. Dadurch wären in erheblichem Umfang Zinsen für vorzeitige Investitionen sowie Personalansätze für diese technischen Einrichtungen gespart worden. Auch wäre der Anpassungsprozeß an die neuere Bedarfsentwicklung leichter verlaufen.

Die Erörterungen sind noch nicht abgeschlossen.

Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen und Installationsarbeiten durch Auftragnehmer

327. Wegen der umfangreichen Unregelmäßigkeiten, auf die die Vorprüfungsstellen und der Bundesrechnungshof bei früheren Erhebungen gestoßen waren (vgl. Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1973, Drucksache 7/4306, Nr. 278, und Bemerkungen für das Haushaltsjahr 1972, Drucksache 7/2709, Nr. 370 ff.), hat der Bundesrechnungshof die stichprobenweise Prüfung der Abrechnung von Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen und von Installationsarbeiten durch Auftragnehmer gemeinsam mit den Vorprüfungsstellen fortgesetzt.

Dabei hat sich ergeben, daß die Fernmeldeämter ihre Aufgaben inzwischen sorgfältiger erledigen. Fehlauslegungen von Vertragstexten werden seitdem durch eindeutigere Beschreibungen der Leistungsinhalte weitgehend vermieden. Die Arbeiten der Auftragnehmer werden auch eingehender beaufsichtigt. Dies wurde durch den Arbeitsrückgang im Jahre 1975 sowie einen Überbestand an eigenen ausführenden Kräften im Fernmeldebaudienst und den dadurch nochmals verminderten Auftragsnehmereinsatz begünstigt.

Aus den Jahren 1973 und 1974 sind allerdings bei der Schwerpunktprüfung noch in weiteren Direktionsbezirken erhebliche Überzahlungen festgestellt worden, die inzwischen größtenteils von den Auftragnehmern ausgeglichen worden sind.

Die Überzahlungen betreffen insbesondere

— die Abrechnung von Arbeiten, die in Wirklichkeit nicht oder nur zum Teil erbracht worden sind,

— Stundenlohnabrechnungen für Arbeiten (Nebenleistungen), die bereits mit Einheitspreisen abgegolten waren,

— zusätzliche Leistungspositionen mit nicht eindeutiger Leistungsbeschreibung und

— Vorinstallationen in größerem Umfang bis zur Verbinderdose — teilweise ohne Auftrag hergestellt —, die nicht benötigt werden.

Bundesrechnungshof und Vorprüfungsstellen mußten sich beim Prüfen der Abwicklung von Zeitverträgen über Arbeiten an Teilnehmereinrichtungen und Installationsarbeiten wegen der Vielzahl der Einzelleistungen auf wenige Stichproben beschränken. Aus diesem Grunde hatte der Bundesrechnungshof einzelne Direktionen veranlaßt, umfassendere Prüfungen durch bisher nicht an der Vertragsabwicklung beteiligte Dienstkräfte (Prüfgruppen) ausführen zu lassen. Durch deren Tätigkeit wurden weitere ausgedehnte Unregelmäßigkeiten aufgedeckt. So sind bei den Fernmeldeämtern einer Oberpostdirektion Überzahlungen in Höhe von insgesamt 1 085 000 DM festgestellt und zurückgefordert worden. Allein auf nicht erbrachte Leistungen entfielen rd. 750 000 DM; davon wiederum sind bei einem Fernmeldeamt mehr als 570 000 DM aufgekommen.

Die Prüfungen sind noch nicht abgeschlossen.

Nachschutz von Holzmasten

328. Nach längerem Einsatz müssen Holzmasten in oberirdischen Fernmeldelinien unmittelbar unter und über der Erdoberfläche durch Umwickeln mit Imprägnier-Bandagen nachgeschützt werden. Im Jahre 1959 hat sich eine Firma nach vorbereitenden Gesprächen mit Vertretern des Bundesministeriums erboten, die Untersuchung der Masten und das Anbringen der von ihr auch hergestellten Bandagen zu übernehmen sowie die Wirksamkeit dieses Nachschutzes bei Wiederholung nach jeweils acht Jahren für insgesamt 24 Jahre zu garantieren. Mit Genehmigung des Bundesministers hat das Fernmeldetechnische Zentralamt daraufhin bis zum Jahr 1966 entsprechende Verträge für insgesamt 44 Fernmeldeamtsbezirke (knapp die Hälfte des Bundesgebiets) abgeschlossen.

Als Berichte der Direktionen erkennen ließen, daß die praktischen Erfahrungen den Erwartungen nicht entsprachen, beantragte das Fernmeldetechnische Zentralamt im Jahr 1966 beim Bundesminister, das Verfahren aufzugeben. Dieser lehnte den Antrag ab und ordnete statt dessen an, die bestehenden Nachschutzverträge bis zum Jahr 1975 zu verlängern, neue Verträge allerdings nicht mehr abzuschließen. Erst vom Jahr 1974 an durften auch keine Verträge mehr verlängert werden.

Durch die Anordnung des Bundesministers aus dem Jahre 1966 dürften der Deutschen Bundespost Nachteile in Höhe von mehreren Millionen DM entstanden sein. Der Minister begründet sein Vorgehen damit, daß „die zuverlässige Wirksamkeit des angebotenen Mastennachschutzes noch nicht erwiesen" gewesen sei und es daher „verfrüht und riskant war, den Auftragnehmer schon nach der ersten Nachpflegeperiode aus seinen Garantieverpflichtungen zu entlassen". Hierbei dürfte der Minister allerdings das Risiko falsch eingeschätzt haben. Er hätte erkennen müssen, daß bei der vom Fernmeldetechnischen Zentralamt aufgezeigten Sachlage die Garantie keine die Kosten aufwiegenden Vorteile bieten konnte.

Der Prüfungsschriftwechsel ist noch nicht abgeschlossen.

329. Außerdem haben Stichproben durch die Vorprüfung und den Bundesrechnungshof in zwei Direktionsbezirken Mängel und Unregelmäßigkeiten in der Vertragserfüllung ergeben. So hat die Firma die ihr obliegende Untersuchung der Leitungsmasten und die Nachimprägnierung vielfach nachlässig ausgeführt sowie brauchbare Masten vorzeitig aussondern lassen.

In dem einen Direktionsbezirk, in dem der Firma in den Jahren 1973 und 1974 etwa 1,3 Millionen DM für das Untersuchen und fallweise Nachschützen von mehr als 100 000 Masten und Streben nach dem Garantieverfahren gezahlt worden waren, hat sie aufgrund der Beanstandungen die Masten in einem Fernmeldebaubezirk überprüft und die fehlerhaften Leistungen nachgebessert. Die Überprüfung in den übrigen Bezirken hat sie abgelehnt, weil die Deutsche Bundespost die Mängel nicht im einzelnen belegt habe. Da derartige detaillierte Angaben sich nachträglich nicht aufstellen ließen, hat die Oberpostdirektion in außergerichtlichen Vergleichsverhandlungen einen pauschalen Ausgleich der nicht ordnungsgemäß ausgeführten Leistungen in Höhe von 30 000 DM vereinbart. Der Bundesrechnungshof hält die Entschädigung im Hinblick auf die Vielzahl der Mängel und ihre Tragweite für zu gering. Die Erörterungen dauern an.

Die zweite Oberpostdirektion ist bisher noch nicht mit Rückforderungen an die Firma herangetreten, weil sie der Auffassung ist, eine genaue Ermittlung aller Mängel sei nicht oder nur mit unwirtschaftlich hohem Aufwand möglich. Sie erachtet weitere Erörterungen auch für entbehrlich, weil der Nachschutz nach dem Garantieverfahren inzwischen untersagt worden sei. Durch die mangelhafte Vertragsabwicklung ist aber der Deutschen Bundespost beträchtlicher Schaden entstanden, auf dessen Ausgleich nicht ohne weiteres verzichtet werden kann. Die Erörterungen mit der Oberpostdirektion werden fortgesetzt.

In Anbetracht des Umfangs der Unregelmäßigkeiten hält es der Bundesrechnungshof für erforderlich, daß auch bei den Fernmeldeämtern der übrigen beteiligten Direktionen die Abwicklung der Verträge durch besondere Prüfgruppen daraufhin untersucht wird, ob ähnliche Mängel aufgetreten sind und Ersatzansprüche bestehen. Der Bundesminister hat den Einsatz von Prüfgruppen inzwischen veranlaßt.

Hochbau

Einsatz von Architekten

330. Die Deutsche Bundespost hat in den vergangenen Jahren in verstärktem Umfang freischaffende Architekten mit Planungs- und Bauleitungsaufgaben betraut, um das stark gewachsene Bauvolumen zu erledigen, das mit den vorhandenen eigenen Kräften nicht bewältigt werden konnte.

Der Bundesminister hat die Voraussetzungen für die Einschaltung freischaffender Mitarbeiter, das Verfahren, die Einzelheiten der Vertragsgestaltung und Honorarermittlung seit langem in Einzelverfügungen geregelt und Vertragsmuster eingeführt. Sie enthalten allgemeine Regelungen für die Abgrenzung der Rechte und Pflichten von Bauherrn und Architekten und gelten unabhängig von der Größe, Eigenart und Bedeutung der Bauaufgaben für alle Baumaßnahmen. Danach ist jedoch nicht immer verfahren worden:

Vertragsabschluß

331. Die Verträge mit freischaffenden Architekten sind rechtzeitig vor Beginn der Planungsarbeiten abzuschließen, damit Nachteile für die Verwaltung vermieden werden. Die Direktionen haben Verträge jedoch teilweise erst geschlossen, nachdem die Architekten wesentliche Leistungen bereits erbracht hatten und die Verwaltung die Vertragsgestaltung nicht mehr nennenswert beeinflussen konnte. Mehrkosten waren die Folge.

Der Bundesrechnungshof hat den verspäteten Abschluß von Architektenverträgen beanstandet und auf die möglichen Nachteile bei der Vertragsgestaltung hingewiesen.

Der Bundesminister stimmt mit dem Bundesrechnungshof darin überein, daß freischaffende Architekten und Ingenieure ihre Arbeit erst aufnehmen dürfen, wenn Verträge schriftlich abgeschlossen sind. Er wird dafür zu sorgen haben, daß seine nachgeordneten Stellen danach verfahren.

Übertragung von Leistungen

332. Einige Direktionen haben Architekten verschiedentlich Aufträge über Netzpläne erteilt, die nicht nur für die Deutsche Bundespost als Auftraggeber notwendige Informationen, sondern auch Ermittlungen bezüglich der einzusetzenden Arbeitskräfte, der Betriebsmittel und des Baumaterials umfaßten.

Der Bundesrechnungshof hat dies beanstandet, denn die letztgenannten Angaben eines Netzplanes liegen allein im Interesse der Auftragnehmer, die die Bauarbeiten durchzuführen haben.

Darüber hinaus ist er der Auffassung, daß die Deutsche Bundespost inzwischen über genügend Erfahrungen auf dem Gebiet der Netzplantechnik verfügt, und es deshalb der Einschaltung von Architekten für derartige Zwecke nicht mehr bedarf.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Er hat die Oberpostdirektionen am 9. Februar 1976 angewiesen, künftig sicherzustellen, daß

— die Netzpläne nur die Informationen enthalten, die innerbetrieblich für den Überblick über die Struktur des Arbeitsprozesses bzw. des Projektablaufs und für die Koordinierung aller am Projekt Beteiligten notwendig sind, und

— Netzpläne für das Postbauwesen grundsätzlich nur mit eigenen Kräften aufgestellt und fortgeschrieben werden.

Überhöhte Honorare

333. Für die Bemessung des Architektenhonorars ist die Kostenanschlagsumme maßgebend; das sind die zur Zeit der Planung zu erwartenden Herstellungskosten. Die Kostenanschlagsumme ist an Hand von aktualisierten Kosten vergleichbarer Bauwerke zu ermitteln. Diese Bestimmung soll sicherstellen, daß sich Kostenerhöhungen, die ohne Einfluß auf die Architektenleistungen sind, wie z. B. allgemeine Baupreissteigerungen während der Bauzeit, nicht nachträglich honorarerhöhend auswirken (§ 5 GOA). Verschiedentlich haben Direktionen jedoch die Kostenanschlagsummen zu hoch festgesetzt. Der Bundesminister hat sie zumeist in der von den Oberpostdirektionen festgesetzten Höhe genehmigt.

Die Überveranschlagung hatte besonders dort finanzielle Nachteile für die Deutsche Bundespost zur Folge, wo Planungen nicht zur Erstellung der Bauvorhaben führten oder wo Planungsarbeiten wegen Änderung der Konzeption abgebrochen wurden. Aber auch dort, wo die Bauvorhaben ausgeführt worden sind, hat die überhöhte Veranschlagung der Baukosten bei der Honorarabrechnung zu Nachteilen geführt. Denn selbst wenn die Architektenhonorare nach den geringeren endgültigen Herstellungskosten abgerechnet wurden, sind die allgemeinen Preissteigerungen während der Bauzeit berücksichtigt worden. Dies widerspricht § 5 GOA.

Die Direktionen haben darüber hinaus die Verringerung der Herstellungskosten gegenüber der Kostenanschlagsumme nicht immer rechtzeitig berücksichtigt. Überzahlungen von Architekten über einen längeren Zeitraum waren die Folge.

Der Bundesrechnungshof hat die auf die überhöhte Veranschlagung der Baukosten bei Neubauvorhaben zurückzuführenden Mängel bei Architekten- und Ingenieurverträgen beanstandet. Er hatte bereits früher in anderem Zusammenhang mehrfach darauf hingewiesen, daß einer ordnungsgemäßen Veranschlagung der Baukosten besondere Bedeutung zukommt. Der Bundesminister hatte seine nachgeordneten Stellen am 5. Juli 1972 entsprechend angewiesen. Es hätte erwartet werden können, daß die Veranschlagung der Baukosten nunmehr sorgfältiger vorgenommen würde. Dies ist jedoch nicht immer geschehen, denn ein Teil der Feststellungen des Bundesrechnungshofes bezieht sich auf nach diesem Zeitpunkt durchgeführte Planungen.

Der Bundesminister wird die Direktionen anzuweisen haben, bei aufgrund zu hoch veranschlagter Herstellungskosten überhöhten Honoraren auf eine angemessene Minderung zu dringen. Darüber hinaus wird er durch geeignete Maßnahmen sicherstellen müssen, daß alle ihm nachgeordneten Stellen seine Anweisungen über das Veranschlagen von Baukosten und das Einschalten freischaffender Mitarbeiter beachten.

Abrechnungsmängel

334. Nach § 5 Abs. 2 GOA können über der Kostenanschlagsumme liegende endgültige Herstellungskosten eines Bauvorhabens bei der Ermittlung des Architektenhonorars nur berücksichtigt werden, wenn sich die Baukosten nach Feststellung der Kostenanschlagsumme durch Maßnahmen des Auftraggebers oder mit seinem Einverständnis oder durch Umstände, die der Architekt nicht zu vertreten hat, erhöht haben, und auch nur dann, wenn damit eine entsprechende Mehrleistung des Architekten verbunden ist.

Diese Bestimmung ist nicht immer beachtet worden. So haben verschiedene Direktionen bei der Abrechnung von Architektenhonoraren die höheren endgültigen Herstellungskosten berücksichtigt, ohne daß der Architekt Mehrleistungen nachgewiesen hatte; solche waren auch gar nicht entstanden, denn es handelte sich überwiegend um Kostenerhöhungen infolge Preissteigerungen.

Der Bundesrechnungshof hat die Mängel bei der Abrechnung der Architektenleistungen beanstandet. Die GOA ist nach der Verordnung PR Nr. 66/50 Höchstpreisvorschrift. Eine Abweichung von ihren Bestimmungen, die zu höheren Honoraren führt, ist unzulässig.

Der Bundesminister teilt die Auffassung des Bundesrechnungshofes. Er hat die Direktionen am 14. März 1973 entsprechend angewiesen. Aber auch danach ist nicht immer richtig verfahren worden, denn ein Teil der Feststellungen des Bundesrechnungshofes bezieht sich auf spätere Honorarabrechnungen. Der Bundesminister wird sicherstellen müssen, daß entsprechend seinen Anweisungen verfahren wird.

Einsatz von Sonderfachleuten

335. Die Direktionen haben in der zurückliegenden Zeit nicht nur in größerem Umfang Aufträge an Architekten erteilt, sondern Planungsleistungen auf den unterschiedlichsten Gebieten auch vermehrt an Sonderfachleute vergeben. So wurden in vielen Fällen — zum Teil bei mehreren gleichartigen Vorhaben — Gutachten über bauphysikalische Fragen, solche der Betontechnologie oder der Grundwasserabdichtung und Haustechnik eingeholt. In anderen Fällen wurden Sonderfachleute für Fenstergestaltung, Farbgebung, Akustik und Fassadengestaltung eingesetzt. Gartenarchitekten wurden auch untergeordnete Aufgaben, wie z. B. die Bepflanzung von Blumentrögen, übertragen. Bei einem Vorhaben wurde sogar ein Auftrag über eine architektonische Beratung erteilt, obwohl die Architektenleistungen bereits an Freischaffende vergeben waren.

Der Bundesrechnungshof hat Art und Umfang des Einsatzes von Sonderfachleuten beanstandet, da es sich bei den Aufträgen oft um Arbeiten gehandelt hat, die von den Referaten der Oberpostdirektionen selbst oder von den eingeschalteten Architekten hätten durchgeführt werden können und müssen. Teilweise hat es sich auch um Leistungen — wie z. B. bei Fragen der Betontechnologie — gehandelt, die der bauausführenden Firma oblagen.

Der Bundesrechnungshof hat weiter bemängelt, daß Direktionen mehrere gleichartige Aufträge bei der Ausführung ähnlicher Bauten erteilt haben, obwohl die Ergebnisse der Untersuchungen bei einem Vorhaben auf andere hätten übertragen werden können — und dies nicht nur innerhalb des Bereichs einer Direktion.

Er hat angeregt, bei der Deutschen Bundespost einen überörtlichen Erfahrungsaustausch einzuführen, damit spezielle Erkenntnisse, die von einer Stelle bei der Vorbereitung und Durchführung von Bauvorhaben gewonnen werden, sich bei anderen Maßnahmen verwerten lassen.

Der Bundesminister stimmt im wesentlichen mit dem Bundesrechnungshof überein. Er hat ausgeführt, er habe die Oberpostdirektionen inzwischen angewiesen, bei der Planung und Durchführung von Hochbaumaßnahmen für die Lösung besonderer Probleme Gutachter und Sonderfachleute nur heranzuziehen, soweit hierfür eigene, entsprechend vorgebildete Kräfte nicht zur Verfügung stehen. Die Direktionen hätten überdies vor Inanspruchnahme eines Sonderfachmannes zu prüfen, ob die anstehenden Probleme und Fragen nicht schon bei anderen Baumaßnahmen geklärt worden seien. Bis zu der später vorgesehenen allgemeinen Auswertung der Gutachten durch eine zentrale Stelle würden vorerst die seit 1973 erstellten Gutachten bei ihm erfaßt und von Zeit zu Zeit in Form einer Übersicht bekanntgegeben.

Im Bereich der Haustechnik dürften die Direktionen Gutachten von Sonderfachleuten nur im Einvernehmen mit dem Posttechnischen Zentralamt einholen. Die vom Posttechnischen Zentralamt 1972 eingeführte Dokumentation über Untersuchungen auf dem Gebiet der Heizungs- und Lüftungstechnik habe er auf alle haustechnischen Anlagen ausgedehnt.

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Maßnahme des Bundesministers. Sie hätten aber bereits zu einem wesentlich früheren Zeitpunkt vorgenommen werden sollen. Er ist weiter der Auffassung, daß auch Gutachten von besonderer Bedeutung aus der Zeit vor 1973 in der Dokumentation erfaßt werden sollten.

Frankfurt am Main, den 30. September 1976

Bundesrechnungshof

Dr. Schäfer